



**Convención Internacional
sobre la Eliminación de
todas las Formas de
Discriminación racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/351/Add.2
22 de mayo de 2001

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
CONFORME AL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN

Terceros informes periódicos que los Estados partes
debían presentar en 1999

Adición

Suiza*

[14 de noviembre de 2000]

* El presente documento contiene los informes segundo y tercero de Suiza, que debían presentarse el 29 de diciembre de 1997 y el 29 de diciembre de 1999, respectivamente. Para el informe inicial de Suiza y las actas resumidas de las sesiones que el Comité dedicó a su examen, véanse los documentos CERD/C/270/Add.1 y CERD/C/SR.1248, 1249 y 1268.

Los anexos presentados por Suiza pueden consultarse en la Secretaría.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción.....	1 – 6	6
PARTE I: INFORMACIONES GENERALES	7 – 74	8
I. OBSERVACIÓN PRELIMINAR	7	8
II. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA	8 – 11	8
A. Aspectos generales y métodos estadísticos	8	8
B. Indicaciones estadísticas	9 – 11	8
III. EVOLUCIÓN DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS, CULTURALES Y RELIGIOSAS.....	12 – 20	11
A. Generalidades.....	12 – 15	11
B. Minorías lingüísticas	16 – 18	12
C. Minorías religiosas.....	19	13
D. La minoría de los “itinerantes”	20	14
IV. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS .. DE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO	21 – 43	14
A. Firma y ratificación de tratados internacionales	21 – 27	14
B. Reforma de la Constitución Federal.....	28 – 34	17
C. Reseña de las revisiones de la legislación federal.....	35 – 40	19
D. Reforma de constituciones cantonales	41	21
E. Jurisprudencia del Tribunal Federal en material de discriminación racial	42 – 43	21
V. POLÍTICA GENERAL EN FAVOR DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL.....	44 – 74	22
A. Observaciones generales	44	22
B. Minorías nacionales	45 – 59	23
C. Población extranjera.....	60 – 72	27
D. Campañas contra el racismo	73 – 74	32

<u>ÍNDICE (continuación)</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PARTE II: EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 A 7 DE LA CONVENCIÓN.....		
	75 – 257	34
I. CONDENA DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (artículo 2).....		
A. Respeto del principio de la igualdad de trato por el Estado (apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 2).....	75 – 80	34
B. El problema de la discriminación entre extranjeros y la reserva formulada por Suiza en favor de su política de inmigración (apartado a) del párrafo 1 del artículo 2)	81 – 85	36
C. Prohibición de la discriminación y su aplicación a las relaciones entre las personas (apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2)	86 – 88	37
D. Estímulo de las organizaciones y movimientos integracionistas (apartado e) del párrafo 1 del artículo 2).....	89	38
II. CONDENA DEL APARTHEID (artículo 3).....		
	90 – 93	38
III. MEDIDAS TENDIENTES A CASTIGAR DETERMINADOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (artículo 4)		
	94 – 119	40
A. Disposiciones del artículo 261bis del Código Penal y del artículo 171 c) del Código Penal Militar (párrafo a) del artículo 4)	94 – 115	40
B. Prohibición de las organizaciones y las actividades de ...propaganda de carácter racista,y reserva de Suiza (párrafo b) del artículo 4)	116 – 117	48
C. Obligación de las autoridades de prohibir la discriminación racial (párrafo c) del artículo 4)	118 – 119	48
IV. ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, EN ESPECIAL RESPECTO DE CIERTOS DERECHOS HUMANOS (artículo 5).....		
	120 – 214	49
A. Derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia (párrafo a) del artículo 5) ...	120 – 130	49
B. Derecho a la seguridad y la protección por el Estado (apartado b) del artículo 5).....	131 – 137	53
C. Derechos políticos (apartado c) del artículo 5)	138 – 152	54
D. Otros derechos civiles (párrafo d) del artículo 5).....	153 – 193	58
E. Derechos económicos, sociales y culturales (párrafo e) del artículo 5)	194 – 212	70
F. Derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público (párrafo f) del artículo 5)	213 – 214	76
V. GARANTÍA DE RECURSOS EFECTIVOS (Artículo 6).....		
	215 – 216	77

ÍNDICE (continuación)

<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
-----------------	---------------

VI. MEDIDAS EN LAS ESFERAS DE LA ENSEÑANZA, LA EDUCACIÓN, LA CULTURA Y LA INFORMACIÓN (artículo 7).....	217 – 257	77
A. Introducción	217	77
B. Nivel federal.....	218 – 232	77
C. Instituciones cantonales y comunales	233 – 236	83
D. Medidas relativas a la enseñanza y la educación	237 – 246	85
E. Medidas referentes a la cultura y los idiomas	247 – 250	87
F. Medidas referentes a la información y los medios de difusión	251 – 257	88
PARTE III : TOMA DE POSICIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DE 30 DE MARZO DE 1998	258 – 329	90
I. ASPECTOS GENERALES.....	258	90
II. FALTA DE LEGISLACIÓN GENERAL DESTINADA A LUCHAR CONTRA LAS DISCRIMINACIONES (párrafos 5 y 10 de las conclusiones)	259 – 268	90
III. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN (párrafos 6 y 11 de las conclusiones)	269 – 272	92
IV. POLÍTICA EN MATERIA DE NATURALIZACIÓN Y OBJECIÓN RELATIVA AL SISTEMA AMPLIO DE CONTROL POLICIAL QUE SE EJERCE SOBRE LOS EXTRANJEROS (párrafos 6 y 10 de las conclusiones)	273 – 280	93
V. OBJECIÓN RELATIVA A LOS CASOS DE BRUTALIDAD POLICIAL CONTRA PERSONAS DE ORIGEN NACIONAL O ÉTNICO EXTRANJERO (párrafos 6 y 10 de las conclusiones).....	281 – 287	96
VI. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY (párrafos 6 y 10 de las conclusiones)	288 – 291	97
VII. DISCRIMINACIONES DE HECHO CONTRA LA POBLACIÓN ITINERANTE (párrafo 7 de las conclusiones)	292 – 299	98
A. Zonas de estacionamiento y de tránsito	294	98
B. Reglamentaciones cantonales en materia de comercio itinerante	295 – 297	98
C. La población itinerante extranjera en Suiza	298	99
D. Reconocimiento de la cultura de la población itinerante	299	99

ÍNDICE (continuación)

Párrafos Página

VIII. ASPECTOS PENALES Y DE PROCEDIMIENTO PENAL (párrafos 8 y 13 de las conclusiones)	300 – 316	100
A. Informaciones acerca del número de denuncias en materia de discriminación y su tramitación por las autoridades del Ministerio Público y los tribunales	301 – 307	100
B. Información sobre la ayuda económica prestada a las víctimas de agresiones racistas	308 – 311	102
C. Prohibición de las organizaciones y las actividades de propaganda racistas.....	312 – 316	104
IX. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (párrafo 9 de las conclusiones).....	317 – 319	105
X. CAMPAÑAS INFORMATIVAS Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN CON CARÁCTER DE MEDIDAS PREVENTIVAS (párrafo 10 de las conclusiones).....	320 – 321	106
XI. LUCHA CONTRA LAS TENDENCIAS DE SEGREGACIÓN RACIAL Y LAS TENSIONES A QUE PUEDEN DAR LUGAR (párrafo 12 de las conclusiones).....	322 – 323	106
XII. APOYO A LAS INSTITUCIONES Y CONTRIBUCIONES EN FAVOR DE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO (párrafo 14 de las conclusiones).....	324 – 327	107
XIII. DECLARACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN (párrafo 15 de las conclusiones)	328 – 329	108
Lista de abreviaturas.....		110
Lista de anexos		111

Introducción

1. El 29 de noviembre de 1994 Suiza se adhirió a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (denominada en lo sucesivo “la Convención”).¹ La Convención entró en vigor respecto de Suiza el 29 de diciembre de 1994.² Conforme a su artículo 9, los Estados partes se comprometen a presentar informes periódicos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención.

2. El presente informe ha sido formulado de conformidad con las directrices generales del Comité sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención, aprobados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (denominado en lo sucesivo “el Comité”).³ Contiene una exposición de las medidas adoptadas por Suiza con el fin de poner en aplicación la Convención desde la presentación del informe inicial por la delegación de Suiza al Comité, los días 3 y 4 de marzo de 1998.

3. El presente informe procura completar y actualizar el informe inicial presentado el 18 de diciembre de 1996.⁴⁴ Para apreciar las consideraciones que siguen corresponde tener en cuenta:

- a) La exposición de introducción efectuada al presentar oralmente el informe inicial;
- b) Las respuestas dadas oralmente por la delegación de Suiza a las preguntas formuladas por el Comité al presentarse el informe inicial [véanse las actas resumidas de las sesiones 1248^a y 1249^a del Comité (CERD/C/SR.1248 y 1249)].

4. En interés de la claridad, el presente informe, completado por sus anexos, está formado por tres partes:

- a) La primera, titulada “Informaciones generales”, contiene consideraciones acerca de la evolución de la estructura demográfica de Suiza y ofrece indicaciones sobre el desarrollo del derecho y la política del país en las esferas abarcadas por la Convención, desde la presentación del informe inicial al Comité;
- b) En la Parte II se examinan esa evolución y esos hechos a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención. En otras palabras, contiene un comentario actualizado respecto de los artículos 2 a 7 de dicho instrumento;
- c) Por último, la Parte III se refiere a las conclusiones, de fecha 30 de marzo de 1998, formuladas por el Comité tras el examen del informe inicial de Suiza [denominadas en adelante “conclusiones” (documento CERD/C/304/Add.44)], y presenta el punto de vista de Suiza sobre las cuestiones que suscitaron la preocupación del Comité.

¹ RO, 1995, 1163 y siguientes; FF, 1992, III, 265.

² RS 0.104.

³ Véase el documento CERD/C/70/Rev.3, de 23 de julio de 1993.

⁴ Documento CERD/C/270/Add.1.

5. Se había previsto inicialmente que Suiza presentaría su segundo informe el 31 de diciembre de 1997. No obstante, como la presentación del informe inicial al Comité sólo pudo tener lugar en marzo de 1998 y, además, el Comité sólo hizo conocer sus conclusiones acerca de ese documento después de esa fecha, se adoptó la decisión de aplazar la redacción del segundo informe. Desde entonces, sin embargo, ha vencido la fecha de presentación del tercer informe, el 31 de diciembre de 1999. Por esta razón, los informes segundo y tercero han sido reunidos en un mismo documento, lo que contribuye a hacerlo más voluminoso. Era importante, por otra parte, tener en cuenta en este informe la revisión total de la Constitución Federal, aprobada después de la publicación del informe inicial (nueva Constitución Federal de 18 de abril de 1999, que entró en vigor el 1º de enero de 2000), hecho que obligaba a formular una exposición completa y detallada de las disposiciones de la Carta Fundamental de Suiza, a pesar de que el informe inicial le dedicaba ya extensos pasajes.

6. El informe fue elaborado por la Dirección de Derecho Internacional Público, en colaboración con las Oficinas Federales de Justicia, de Extranjeros, de Refugiados, de Cultura y de Estadística. La Comisión Federal contra el Racismo, la Comisión Federal sobre los Extranjeros y la Comisión Federal de Refugiados, así como otros diversos organismos independientes de la administración federal, fueron consultados al respecto.

PARTE I : INFORMACIONES GENERALES

I. OBSERVACIÓN PRELIMINAR

7. Esta primera parte contiene ante todo una exposición sucinta de la evolución de la población residente en Suiza desde la presentación del informe inicial⁵⁵. Por otra parte, ofrece indicaciones generales sobre el desarrollo del derecho interno desde entonces y una reseña de la política seguida actualmente por las autoridades de Suiza para eliminar todas las formas de discriminación racial. Estas informaciones se completan y desarrollan en los comentarios dedicados en los artículos 2 a 7 de la Convención, que constituyen la Parte II del presente informe.

II. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA

A. Aspectos generales y métodos estadísticos

8. En lo que respecta a la obtención de los datos pertinentes y las bases de las estadísticas referentes a la población de Suiza, hacemos referencia a los párrafos 5 y siguientes del informe inicial presentado por Suiza. El próximo censo de población se llevará a cabo el 5 de diciembre de 2000. Se tratará de un censo en que se reunirán elementos obtenidos sobre la base del cuestionario y los datos proporcionados esencialmente para los registros oficiales (de habitantes, de inmuebles y de viviendas) según el sistema previsto para el censo de 2010. Este nuevo método de relevamiento ha podido establecerse gracias a la aprobación de la Ley Federal sobre el Censo Federal de Población⁶, de 26 de junio de 1998, y la revisión de la Ley sobre las Estadísticas Federales⁷, efectuada en junio de 1998.

B. Indicaciones estadísticas

9. En la fecha de presentación del informe inicial la población de Suiza era de 7.080.948 habitantes, incluyendo un 19,6% de extranjeros.⁸ Ya en esa época Suiza figuraba entre los Estados de Europa con más elevada proporción de extranjeros en su población residente.⁹ En 1998 la población extranjera residente ha aumentado en 18.400 personas (+ 1,2%) en relación con el año anterior, y representa de este modo 1.502.000 personas. Los principales factores causantes de este aumento son el mayor número de solicitantes de asilo (+ 12.700 personas), el excedente derivado de los nacimientos (+ 16.400) y, por último, un ligero aumento del número de trabajadores autorizados a entrar por primera vez en Suiza para una estadía de más de un año (+ 1.200). Al final de 1998 había 93.800 personas (6,2%) correspondientes al sector del asilo, mientras que 142.300 extranjeros ejercían en Suiza una actividad lucrativa habitando fuera de sus fronteras. El porcentaje que representan los extranjeros en el conjunto de la población residente alcanzaba a 20,7% en el año 1998.¹⁰ Si de este porcentaje se deducen las personas que poseen

⁵ Véase, a este respecto, el documento básico HRI/CORE/1/Add.29, de 2 de julio de 1993, Parte I, que constitúa la primera parte del informe de 18 de diciembre de 1996.

⁶ RS 431.112.

⁷ Ley Federal sobre las Estadísticas Federales, de 9 de octubre de 1992 (LSF; RS 4341.01).

⁸ Promedio de la población residente. Fuente: Oficina Federal de Estadística, “*Statistique annuelle sur l'état de la population (ESPOP)*”.

⁹ En Europa occidental sólo Luxemburgo y Liechtenstein presentaban proporciones más elevadas.

¹⁰ Oficina Federal de Estadística, “*La population étrangère en Suisse, 1998*”, Neuchâtel, 1999, págs. 7 y siguientes (véanse los anexos).

una autorización de estadía de corta duración, la mano de obra de temporada y los solicitantes de asilo, el porcentaje disminuye a 19,1%.¹¹

Población extranjera con residencia permanente, por países de origen (1995-1999)

<i>País de origen</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Italia	361 892	352 669	344 591	336 850	329 773
Ex-Yugoslavia	296 118	307 514	316 607	324 981	337 090
Portugal	135 646	137 848	137 148	136 581	135 727
España	102 320	98 516	94 898	91 302	87 624
Alemania	91 976	93 686	95 737	98 934	103 701
Turquía	79 372	80 177	80 333	80 286	80 630
Francia	55 407	55 974	56 750	57 881	59 879
Austria	28 454	28 385	28 297	28 290	28 473
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	20 030	19 755	19 814	20 222	21 216
Países Bajos	13 992	14 234	14 204	14 026	14 245
Estados Unidos de América	12 770	12 845	12 989	13 235	13 719

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Annuaire statistique de la Suisse 2000, cuadro T.1.29.

Distribución por continentes

<i>Continente</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Europa	1 238 937	1 240 865	1 240 744	1 242 647	1 254 001
Estados Miembros de la Unión Europea y la AELC	839 318	830 145	820 454	813 310	810 512
África	28 800	29 911	31 345	32 953	35 446
América	38 585	40 361	42 285	44 043	46 955
Asia	54 914	56 004	58 366	61 486	67 386
Australia y Oceanía	1 999	2 023	2 096	2 248	2 568
Sin nacionalidad o de situación desconocida	355	330	322	268	274
Total	1 363 590	1 369 494	1 375 158	1 383 645	1 406 630

10. En 1998 –por primera vez en seis años– el número de inmigrantes de larga duración volvió a aumentar ligeramente (3,7%) hasta alcanzar un total de 72.200 personas. A ese número se añaden 88.800 titulares de permisos de temporada o de estadía de corta duración que han residido menos de un año en Suiza, así como 40.900 solicitantes de asilo.¹² Sin embargo, la corriente de regreso de los emigrantes a sus países de orígenes ha adquirido una amplitud considerable: en 1998 se registraron 887 regresos por cada

¹¹ Debe observarse que en Suiza el porcentaje de extranjeros varía considerablemente según las regiones; así, en el cantón de Ginebra se registra una proporción de extranjeros claramente superior al promedio nacional (37,6%), mientras que el cantón de Appenzell-Rodas Interiores es el que tiene porcentaje más bajo de extranjeros (0,1%).

¹² Véase, a este respecto, el párrafo 67, infra.

1.000 emigraciones. La aplastante mayoría de las personas que regresan a su país dejan Suiza después de una estadía relativamente breve (el 46% de los que volvieron a sus países en 1998 habían permanecido en Suiza menos de cinco años). En 1999, la distribución del total de nuevos inmigrantes era la siguiente: 34.931 (37,1%) llegaron en el marco del plan de reunificación familiar; 15.174 (16,1%) se imputaron a los contingentes cantonales y federales¹³; 6.374 (6,8%) obtuvieron la transformación del permiso de temporada en una autorización de estadía anual; 10.000 (10,6%) eran escolares o estudiantes; 1.787 (1,9%) obtuvieron un permiso de estadía por razones humanitarias; y por último los restantes 26.002 (27,5%) comprendían a suizos que regresaban al país, niños destinados a la adopción, refugiados reconocidos con ese carácter, jubilados y rentistas, así como extranjeros casados con personas de nacionalidad suiza.

11. Ha continuado el desplazamiento del centro de gravedad en favor de los nacionales de países lejanos o bastante alejados. Desde 1998 la proporción que representan los nacionales de países no europeos ha aumentado un 6%, alcanzando al 12%. En 1998 el número de personas que regresaron a Italia, España y Portugal, países que tradicionalmente suministraban a Suiza la mano de obra extranjera más abundante, fue superior en 11.900 al de los nuevos inmigrantes provenientes de esos países. Sin embargo, la mayoría (56%) de los extranjeros residentes en Suiza provienen de Estados miembros de la Unión Europea o la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC). Desde este punto de vista, Suiza se diferencia de la mayoría de los países de Europa occidental, en que son mayoritarios los inmigrantes originarios de Europa oriental, Turquía y Estados no europeos.

Inmigración, por países de origen

<i>País de origen</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Ex Yugoslavia	22 377	14 512	10 920	9 906	11 894
Portugal	9 651	6 670	4 999	4 680	4 464
Alemania	8 501	8 362	8 178	8 955	10 628
Italia	6 259	4 465	4 314	4 366	5 197
Francia	5 101	4 916	4 880	5 318	6 144
Turquía	3 247	2 839	2 401	2 202	2 616
España	2 567	1 802	1 518	1 435	1 392
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	2 738	2 436	2 522	2 731	3 351
Estados Unidos de América	3 036	2 954	2 868	2 945	3 326
Austria	1 355	1 289	1 228	1 204	1 341
Países Bajos	1 524	1 363	1 093	954	1 122
Total de Europa	70 727	55 322	48 829	49 089	56 484

¹³ El número de autorizaciones de estadía anual iniciales que suponen el ejercicio de una actividad lucrativa está fijado en los planos federal y cantonal; la Confederación y los cantones disponen de este modo, cada año, de un número limitado de tales autorizaciones de estadía.

<i>Continentes</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
África	3 884	3 604	3 904	4 436	4 993
Asia	7 665	7 134	8 353	9 817	12 068
América	8 148	7 812	7 929	8 202	9 290
Australia y Oceanía	512	478	563	636	826
Sin nacionalidad o de situación desconocida	21	9	26	22	16
Total	90 957	74 359	69 604	72 202	83 677

Fuente: Oficina Federal de Estadística, *Annuaire statistique de la Suisse 2000*, cuadro T.1.22.

III. EVOLUCIÓN DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS, CULTURALES Y RELIGIOSAS

A. Generalidades

12. El título mismo de la Convención indica que obliga a los Estados partes a eliminar todas las formas de discriminación racial.¹⁴ Desde la presentación de su informe inicial, Suiza ha ratificado otros instrumentos internacionales, en particular el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.¹⁵ Además, Suiza examina permanentemente la conveniencia de firmar o ratificar otros tratados tendientes a garantizar el respeto de los derechos que son objeto de esa protección en el marco de recursos individuales. Conviene señalar, sin perjuicio de ello, que el concepto de “minorías”, utilizado al comienzo del informe inicial, de ningún modo debe interpretarse en un sentido restrictivo, pues los sectores particularmente expuestos a los que se hizo alusión sólo se citaban como ejemplos.

13. No existe ningún instrumento internacional con efectos jurídicos vinculantes que defina el concepto de “minoría” ni el de “minoría nacional”. A propósito del ámbito de aplicación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, el Consejo Federal formuló la siguientes declaración al ratificar ese Convenio¹⁶:

“Constituyen minorías nacionales en Suiza, en el sentido del presente Convenio Marco, los grupos de personas numéricamente inferiores al resto de la población del país o de un cantón, son de nacionalidad suiza, mantienen vínculos antiguos, sólidos y duraderos con Suiza y están animados de la voluntad de preservar juntos lo que constituye su identidad común, en particular su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.”

14. Esta declaración del Consejo Federal recoge elementos de la definición de “minoría nacional” que figura en el artículo 1 del proyecto (de fecha 1º de febrero de 1993) de protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales elaborado por la

¹⁴ En lo que respecta a la definición de discriminación racial en el sentido que le dan las autoridades de Suiza y tal como está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio, véase el mensaje del Consejo Federal (FF, 1992, III, 174, párr. 41).

¹⁵ Véase el párr. 23, *infra*.

¹⁶ Apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 del Decreto Federal de aprobación del Convenio Marco; véase el mensaje del Consejo Federal sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa (FF, 1998, 1033 a 1071, párr. 22).

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.¹⁷ Se inspira, igualmente, en el párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de Convenio Europeo para la Protección de las Minorías, de 4 de marzo de 1991, aprobado por la Comisión Europea para la Democracia y el Derecho (Comisión de Venecia). De esta definición resulta que, en Suiza, el Convenio Marco puede aplicarse no sólo a las minorías nacionales lingüísticas, sino también a otros sectores de la población, como la comunidad israelita o la itinerante; en cambio, no es aplicable a la población extranjera.

15. Conviene recordar, a este respecto, que la definición de los grupos de personas que pueden beneficiarse de la protección conforme la Convenio debe extenderse a un ámbito más amplio. En efecto, en virtud de la prohibición de toda discriminación, consagrada por el artículo 8 de la nueva Constitución Federal¹⁸, son beneficiarios de esta protección no solamente los miembros de minorías lingüísticas, culturales o religiosas, sino también todas las personas que pudieran ser víctimas de discriminación por pertenecer a determinados grupos sociales. Para facilitar la comparación del contenido de este informe con el del informe inicial y asegurar cierta coherencia entre ambos documentos en cuanto a su presentación y organización, la situación se expondrá con subdivisiones similares.

B. Minorías lingüísticas

16. Desde el decenio de 1980 las lenguas nacionales que han perdido una parte de su importancia son, sobre todo, el italiano y el rético, tanto en términos absolutos como en términos relativos (en porcentaje del conjunto de las lenguas principales). Esta tendencia se ha mantenido en el período en examen.¹⁹ El porcentaje que representa la población de habla alemana también ha retrocedido ligeramente (de 65,05% a 63,6%). El francés, en cambio, es el único idioma nacional que ha consolidado su posición, tanto en términos absolutos como en términos relativos (la proporción de la población de habla francesa ha pasado de 18,4% a 19,2%). Son sobre todo los idiomas no nacionales los que han experimentado un aumento inequívoco²⁰.

17. Las informaciones sobre los idiomas familiares²¹ de uso cotidiano ofrecen indicaciones sobre los conocimientos de idiomas, el multilingüismo y la utilización de dialectos y del idioma común. Un 72% de la población suiza habla habitualmente en alemán; un 33%, en francés; un 14,5%, en italiano; un 10,9%, en inglés; y un 11,2%, en otros idiomas. En la comunicación cotidiana el francés, el italiano y sobre todo el inglés desempeñan, por lo tanto, un papel claramente más importante que el que les otorga su condición de idiomas principales. En términos generales resulta forzoso constatar que, cuanto menos difundido está un idioma, más difícil resulta que pueda utilizarse como idioma único. Así, sólo un 20% de los réticos pueden expresarse únicamente en idioma rético; el 27% de la población de habla italiana puede hacerlo en italiano, y el 43% de la población de habla francesa puede hacerlo en francés. En cuanto a la población de habla alemana, alcanza al 65% el porcentaje de los que pueden expresarse únicamente en su idioma.

¹⁷ Recomendación 1201 (1993) sobre el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

¹⁸ Véase al respecto el párrafo 76, infra, Parte II.

¹⁹ La proporción de habitantes de habla italiana ha disminuido de 9,8% en 1980 a 7,6% en 1990. Al final de 1996, un estudio sobre la evolución del rético en Suiza, encargado por la Oficina Federal de Estadística y la Oficina Federal de Cultura, puso en evidencia que este idioma se encuentra en claro retroceso. En efecto, entre 1880 y 1990 la proporción de habitantes de habla rética disminuyó de 1,36% a 0,58% (Furer, Le romanche en péril? Évolution et perspective, Berna, 1996).

²⁰ Oficina Federal de Estadística, Annuaire statistique de la Suisse 2000.

²¹ Se entiende por “idioma familiar” el idioma, o los idiomas, en que una persona se expresa habitualmente.

18. Son sobre todo los idiomas no nacionales lo que han registrado un claro avance durante el período en examen. En efecto, mientras que el 91,1% de la población residente pertenece a alguna de las cuatro comunidades lingüísticas nacionales, un 8,9% (porcentaje que no incluye a los trabajadores de temporada ni a las personas que son titulares de permisos de estadía de corta duración, ni a los solicitantes de asilo) se distribuyen entre los siguientes idiomas principales: español (116.818 personas); idiomas de países eslavos meridionales²² (110.270), portugués (93.753); turco (61.320); inglés (60.786); albanés (35.853); otros idiomas eslavos (17.823); árabe (17.721); neerlandés (11.985); y otros idiomas (87.311). Las consecuencias de esta multiplicidad de idiomas y los problemas que plantea se examinarán más adelante con mayor detenimiento (por ejemplo, en relación con las dificultades que causa el aumento del número de clases caracterizadas por una fuerte heterogeneidad cultural²³).

C. Minorías religiosas

19. La evolución reciente se caracteriza por dos factores: la expansión lograda por las comunidades confessionales distintas de las dos confesiones cristianas dominantes, y el fin de la mayoría absoluta que poseían los protestantes.²⁴ En efecto: durante el período en examen la proporción total de la población correspondiente a miembros de la Iglesia Evangélica Reformada ha seguido retrocediendo. No obstante, los protestantes siguen representando la comunidad confesional más importante en el seno de la población de nacionalidad suiza (47,3%); un 43,3% de la población de nacionalidad suiza declara ser de confesión católica romana. La comunidad israelita (0,26%), al igual que la Iglesia Católica Cristiana (0,17%), registra una disminución de sus adherentes. Las comunidades confessionales no nacionales han pasado de 2,9% (1980) a 4,8%.²⁵ El aumento más acentuado es el que registran los grupos ortodoxos orientales (cuyo número se ha duplicado alcanzado a 72.000 personas, o sea, 1% de la población) y la comunidad musulmana (cuyos miembros se han triplicado entre 1980 y 1990 alcanzando a 152.000 personas, 2,2% de la población residente permanente). La cifra de 152.000 musulmanes, registrada en el último censo federal de población, no comprende a los trabajadores de temporada ni a las personas que son titulares de permisos de estadía de corta duración, ni a los solicitantes de asilo: en total, al final de 1999 residían en Suiza unas 200.000 personas de religión musulmana (2,9% de la población).²⁶ De este modo, entre 1970 y 1999 la minoría musulmana pasó de 20.000 a 200.000 personas, especialmente por efecto de la inmigración de nacionales turcos²⁷ y de países balcánicos. Actualmente la comunidad musulmana es la tercera de Suiza, precedida por las comunidades protestante y católica romana.

²² Serbio, croata, bosnio, esloveno, macedonio y búlgaro.

²³ Véanse los párrafos 241 y siguientes, infra, Parte II.

²⁴ Oficina Federal de Estadística, “Situation démographique des communautés religieuses et linguistiques de Suisse”, Demos, Nº 3/4, 1998, Neuchâtel, 1999, págs. 26 y siguientes.

²⁵ Oficina Federal de Estadística, op.cit. (supra, nota 20), págs. 421 y siguientes.

²⁶ Véase Marcel Heiniger, “Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz”, en TANGRAM, 7/99, págs. 79 y siguientes.

²⁷ Entre 65% y 70% de los musulmanes que viven en Suiza son de origen turco.

D. La minoría de los “itinerantes”

20. No se conoce con exactitud el número de “itinerantes” que viven en Suiza. Según las estimaciones alcanzaría a unas 30.000 personas, de las cuales entre 3.000 y 5.000 no se han sedentarizado.²⁸

**IV. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS
DE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO**

A. Firma y ratificación de tratados internacionales

21. La promoción del respeto de los derechos humanos, la democracia y los principios que rigen el estado de derecho figuran entre los principales objetivos de la política exterior de Suiza²⁹. Durante los últimos años, Suiza intensificó su empeño en el plano internacional al ratificar los principales instrumentos en materia de derechos humanos o adhiriéndose a ellos.³⁰ A ese respecto cabe mencionar en particular los dos Pactos Internacionales de 16 de diciembre de 1966, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (denominado en adelante “primer Pacto”) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (denominado en adelante “segundo Pacto”), que entraron vigor respecto de Suiza el 18 de septiembre de 1992.³¹ Desde entonces las disposiciones del segundo Pacto, cuyos artículos 6 a 27 garantizan los derechos fundamentales clásicos, son directamente aplicables, en su mayoría, en el derecho interno y se consideran por el Tribunal Federal con igual jerarquía que las normas del Convenio Europeo de Derechos Humanos.³² En junio de 1994 Suiza ratificó el segundo Protocolo Facultativo del segundo Pacto, destinado a la abolición de la pena de muerte.³³ Actualmente se estudia la conveniencia de ratificar el primer Protocolo Facultativo de ese Pacto, por el que se establece que toda violación de derechos individuales (civiles y políticos) garantizados por él puede ser objeto de un recurso ante el Comité de Derechos Humanos.³⁴

²⁸ Informe anual de 1998 de la fundación “Assurer l’avenir des gens du voyage suisses”, pág. 9, bajo el título “gens du voyage”. Véase también TANGRAM, 3/97.

²⁹ Véanse, al respecto, las consideraciones formuladas por la delegación de Suiza al presentar el informe inicial al Comité, el 3 de marzo de 1998, así como los argumentos desarrollados por el Consejo Federal en el mensaje de 30 de enero de 1991 sobre la adhesión de Suiza a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1996 (FF, 1991, I, 1130, 1131 y 1135).

³⁰ En esta materia el primer instrumento que entró en vigor durante el decenio de 1980 es la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (RS 0.105, que entró en vigor respecto de Suiza el 26 de junio de 1987). Véase también, a este respecto, la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor respecto de Suiza el 1º de febrero de 1989 (RS 0.106).

³¹ RS 0.103.1 (RO, 1993, 725) y RS 0.103.02 (RO, 1993, 750). Entre las numerosas obras dedicadas a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, véase en especial Walter Kälin, Georgio Malinverni y Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2ª ed., Basilea y Frankfurt, 1997.

³² Véase el párrafo 13 del segundo informe periódico presentado por Suiza al Comité de Derechos Humanos acerca del segundo Pacto, de fecha 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2). Véase también ATF 123, I, 31, 38; 124, I, 92, 94; 124, I, 185, 189. En cambio, el Tribunal Federal ha adoptado la posición de que las obligaciones contraídas por Suiza al ratificar el primer Pacto tienen significado programático y necesitan concretarse por el legislador. En consecuencia, esas obligaciones no generan, en principio, derechos aplicables ante los tribunales en favor de los particulares (véase, en especial, ATF, 122, I, 97, 103; 123, II, 472, 478).

³³ RS 0.103.22.

³⁴ Véase también infra, Parte III, párrafos 328 y 329.

22. Desde la presentación de su informe inicial, Suiza ha ratificado otros dos instrumentos esenciales de las Naciones Unidas en materia de protección de los derechos humanos:

- a) La Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, ratificada el 24 de febrero de 1997 y que entró en vigor respecto de Suiza el 26 de marzo de 1997³⁵;
- b) La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979, ratificada el 27 de marzo de 1997 y que entró en vigor respecto de Suiza el 26 de abril de 1997.³⁶

23. Del mismo modo, en el plano europeo Suiza es parte en diversos tratados referentes a la protección de los derechos humanos; entre ellos se destaca de manera especial el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos)^{37 38}. Por otra parte, los tribunales suizos hacen referencia cada vez más frecuente a las disposiciones de estos tratados en sus sentencias. Además, cabe mencionar que durante el período en examen Suiza se adhirió también a otros tres instrumentos regionales relativos a la protección de los derechos humanos:

- a) La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias, de 5 de noviembre de 1992, ratificada el 23 de diciembre de 1997 y que entró en vigor respecto de Suiza el 1º de abril de 1998³⁹;
- b) El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado por el Consejo de Europa el 1º de febrero de 1995, que fue firmado por Suiza en igual fecha y ratificado el 21 de octubre de 1998, y que entró en vigor a su respecto el 1º de febrero de 1999⁴⁰;
- c) La Convención para la protección de las personas respecto de la computadorización de datos personales, aprobada por el Consejo de Europa el 28 de enero de 1981, fue firmada y ratificada el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor respecto de Suiza el 1º de febrero de 1998.

24. Además, Suiza participa activamente en los esfuerzos tendientes a fortalecer y desarrollar en el plano internacional los mecanismos de control del respeto de los derechos humanos.⁴¹ Así, ha sido uno de

³⁵ RS 0.107.

³⁶ RS 0.108.

³⁷ RS 0.101.

³⁸ Suiza ratificó el 28 de noviembre de 1974 el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) de 4 de noviembre de 1950. Con respecto a este último Convenio y la importancia que reviste para Suiza, véase, en particular: Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2^a ed., Zurich, 1999; Arthur Haefliger y Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2^a ed., Berna, 1999.

³⁹ Véase el mensaje del Consejo Federal (FF, 1997, I, 1105 y siguientes) y el Decreto federal de aprobación (FF, 1997, I, 1121).

⁴⁰ Véase el mensaje del Consejo Federal de 19 de noviembre de 1997 (FF, 1998, 1033 y siguientes). El texto otorga de este modo al Consejo de Europa, al mismo tiempo, la facultad y la obligación de organizar en los Estados partes en el Convenio un sistema de observación tendiente a garantizar el respeto de los derechos que establece, en particular, el derecho de las minorías nacionales a la igualdad de trato, su derecho al libre desarrollo de su cultura, la libertad de reunión y de opinión, así como la libertad religiosa, el libre acceso a los medios de difusión, el derecho de utilizar su propio idioma en la vida pública, así como el derecho de mantener sin restricciones contactos transfronterizos.

⁴¹ Suiza participa en diversas actividades de organizaciones internacionales encaminadas a fortalecer la protección de las minorías y hacer frente de ese modo –directa o indirectamente– a las actividades racistas. Véase al respecto, asimismo, el párrafo 74, infra.

los impulsores de la organización del sistema de visitas de los lugares de detención creado en virtud de la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes.⁴² También ha colaborado intensamente en la preparación del Convenio Marco del Consejo de Europa, ya mencionado, puesto que habrá de asumir la presidencia del Comité de Expertos Gubernamentales encargado de formular el texto de ese instrumento^{43, 44}.

25. En este contexto cabe mencionar también que Suiza coopera con los tribunales penales internacionales encargados del enjuiciamiento por violaciones graves del derecho internacional humanitario, a saber, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, creado el 25 de mayo de 1993 y que funciona en La Haya⁴⁵, y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, creado el 8 de noviembre de 1994 y con sede en Arusha.⁴⁶ El enjuiciamiento por los crímenes cometidos en Rwanda y la ex Yugoslavia, que a menudo respondían a móviles racistas, contribuye indirectamente a la aplicación de la Convención. En diciembre de 1995, la Asamblea Federal aprobó una resolución tendiente a la cooperación con los Tribunales Internacionales de La Haya y Arusha creados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁴⁷ Conforme a esta resolución, Suiza se comprometió a cumplir las órdenes de detención y las solicitudes de traslado de las personas enjuiciadas penalmente ante esos tribunales. En virtud de la resolución, varias personas ya han sido objeto de detención y un acusado ha sido trasladado al Tribunal de Arusha.⁴⁸ Por su parte, la justicia militar suiza ha entablado procedimientos en varias

⁴² En febrero de 1996 el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura efectuó su segunda visita ordinaria a Suiza e inspeccionó, en diversos cantones, unos 30 establecimientos de detención preventiva, reclusión con fines de instrucción, ejecución de penas y medidas, tratamiento psiquiátrico, así como acogida de solicitantes de asilo [a este respecto, véase igualmente el segundo informe periódico correspondiente al segundo Pacto, presentado por Suiza al Comité de Derechos Humanos el 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2, párrafo 86)]

⁴³ Mensaje de 19 de noviembre de 1997 sobre el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, ya citado.

⁴⁴ En el Consejo de Europa, Suiza participa en los trabajos del Comité Directivo de Derechos Humanos y el Comité de Expertos para el Desarrollo de los Derechos Humanos. Estos dos órganos han colaborado intensamente en el proyecto del 12º Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tendiente a ampliar en términos generales el ámbito de aplicación del artículo 14 de dicho Convenio (CM [2000]53 y adición de 6 de abril de 2000). El proyecto completado por el Comité Directivo los días 9 y 10 de marzo de 2000 fue aprobado finalmente por los Delegados de los Ministros en su 707^a reunión, celebrada en Estrasburgo el 26 de abril de 2000 (Notes[2000]259).

⁴⁵ El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia es competente para el enjuiciamiento criminal de las personas a las que se presume responsables de haber cometido u ordenado violaciones graves del Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra y de la Convención de La Haya de 1907, o también de crímenes contra la humanidad o actos de genocidio en el territorio de la ex Yugoslavia después el 1º de enero de 1991.

⁴⁶ El Tribunal Penal Internacional para Rwanda es competente para juzgar a las personas a las que se presume responsables de actos de genocidio u otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Rwanda y los ciudadanos de Rwanda a los que se presume responsables de tales actos o violaciones en territorio de Estados vecinos durante el año 1994, crímenes que causaron un millón de víctimas en la minoría tutsi.

⁴⁷ Decreto federal de 21 de diciembre de 1995 sobre la cooperación con los tribunales internacionales encargados del enjuiciamiento de violaciones graves del derecho internacional humanitario (RS 351.20).

⁴⁸ ATF, 123, II, 175.

oportunidades contra criminales de guerra de la ex Yugoslavia y Rwanda⁴⁹ y, desde 1995, se han llevado a cabo en Suiza tres procedimientos (que dieron lugar a un sobreseimiento, un traslado al Tribunal Penal Internacional para Rwanda y una condena). Actualmente se tramitan ante la justicia militar otros 30 procedimientos. De este modo, Suiza es uno de los Estados que participan más activamente en el enjuiciamiento de los criminales de guerra.

26. Además, Suiza ha sido desde el comienzo un factor dinámico en la creación de la Corte Penal Internacional. Formó parte de los fundadores del grupo de Estados con criterio similar que se comprometieron en favor de la creación de una autoridad al mismo tiempo fuerte e independiente. Dentro de ese grupo, Suiza contribuyó particularmente a la formación de la voluntad política, influyendo de ese modo, en conjunto, en el desarrollo de los trabajos preparatorios y las deliberaciones de la Conferencia de Roma de 1998. No solamente militó en favor de que la Corte estuviese dotada de mecanismos institucionales que garantizaran su buen funcionamiento (jurisdicción automática, competencia suficientemente amplia, facultad asignada al Fiscal para instaurar procedimientos con plena autonomía), sino que también se empeñó en que el Estatuto de Roma reflejase el estado actual del derecho internacional humanitario. En el seno de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, Suiza continúa actuando sin pausa en la elaboración de normas referentes a los elementos constitutivos de los crímenes que corresponden a la jurisdicción de la Corte, así como en la elaboración del Reglamento de Procedimiento y Prueba. En el plano interno, se encuentran muy avanzados los trabajos necesarios para la ratificación del Estatuto de Roma y la elaboración de la legislación correspondiente.

27. Además, el Consejo Federal aprobó el 31 de marzo de 1999 el mensaje sobre la Convención para la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio, así como la revisión correspondiente del derecho penal (en particular, un nuevo artículo 221 del Código Penal Militar).⁵⁰ Este texto se aprobó por las dos cámaras legislativas en marzo de 2000. La Convención se ratificará probablemente en octubre de 2000 y entrará en vigor respecto de Suiza el 1º de enero de 2001.

B. Reforma de la Constitución Federal

1. Aspectos sustanciales de la reforma constitucional

28. El 18 de abril de 1999, el pueblo y los cantones aprobaron una nueva Constitución Federal.⁵¹ Respecto de la Constitución Federal de 1874, la nueva Ley Fundamental es un fiel reflejo del derecho constitucional escrito y consuetudinario de nuestro tiempo. Llena las lagunas jurídicas y cubre las carencias que presentaba la anterior Constitución Federal, que fue objeto de más de 140 revisiones parciales y con ello perdió gran parte de su coherencia interna. No obstante, la reforma de la Constitución

⁴⁹ Las disposiciones legales en que se funda la competencia de la justicia militar figuran particularmente en el Decreto federal ya citado (*supra*, nota 47), el artículo 8 del Código Penal junto con los artículos 2 y 108, párrafos 1 y 2, del Código Penal Militar, así como el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (RS 0.518.12 [Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña], RS 0.518.23 [Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar], RS 0.518.42 [Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra] y RS 0.518.51 [Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra]).

⁵⁰ FF, 1999, 4911.

⁵¹ La nueva Constitución Federal fue aprobada el 18 de abril de 1999 por 969.310 votos (59,2%) contra 669.158 (40,8%), con una participación de 36%, y por 12 cantones y 2 semicantones contra 8 cantones y 4 semicantones (FF, 1999, 5306); entró en vigor el 1º de enero de 2000 (RO, 1999, 2555 y siguientes; RS 101).

Federal constituye esencialmente una “actualización” que supone escasas innovaciones de fondo (véase el texto de la nueva Constitución en el anexo).

29. El proceso de conjunto de la reforma, que se apoya en una “concepción gradual”, se compone en lo esencial de tres elementos.⁵² En primer lugar, la “actualización” de la antigua Constitución Federal, que fue aprobada por el pueblo y los cantones el 18 de abril de 1999; en segundo lugar, las propuestas de reformas relativas a los derechos populares, es decir, a los instrumentos de la democracia directa; por último, las propuestas de reforma del sistema judicial. Aunque la primera etapa, que se ha completado, no se traduce en innovaciones sustanciales, la nueva Constitución Federal da respuesta a numerosas interrogantes pendientes, contiene algunas disposiciones innovadoras en aspectos de fondo (como las que rigen las relaciones entre la Confederación y los cantones) y suprime normas superadas que no se adaptan ya a la evolución de la sociedad registrada durante los últimos 120 años.

30. La nueva Constitución Federal se caracteriza por las siguientes innovaciones principales:

- a) Una estructura clara y el empleo de títulos en cada subdivisión (artículo, sección, capítulo o título);
- b) Un lenguaje moderno, que mantiene sin embargo las expresiones que establecen el vínculo con nuestro pasado cuando se trata de reglamentar materias delicadas, como las relaciones entre la Confederación y los cantones;
- c) Las disposiciones de detalle que no merecían figurar en la Constitución se han suprimido (lo que ha permitido reducir el texto en más de 30%, a pesar de que el Constituyente ha introducido en él, en gran medida, el derecho constitucional hasta ahora no escrito);
- d) Los principios que rigen la actividad del Estado, como el de buena fe, el de legalidad y el de protección del interés público, figuran en adelante enunciados expresamente;
- e) El texto comprende un catálogo completo de los derechos fundamentales y establece en términos expresos el principio de igualdad de oportunidades;
- f) Una nueva disposición sobre los fines sociales;
- g) Disposiciones que determinan la responsabilidad de los individuos y de la sociedad, así como su responsabilidad respecto de las generaciones futuras;
- h) Un capítulo sobre las relaciones entre la Confederación y los cantones;
- i) Los derechos populares son objeto de una parte especial.

31. Los derechos fundamentales –que en la antigua Constitución Federal de 1874 estaban organizados en forma dispersa, garantizados por diversos tratados internacionales o consagrados como derecho constitucional no escrito por la jurisprudencia del Tribunal Federal, así como por la práctica de los órganos encargados de aplicar esos tratados– están agrupados ahora en un único y mismo catálogo (artículos 7 a 36). De este modo, la Constitución Federal consagra ahora expresamente los derechos

⁵² Véase el voluminoso mensaje del Consejo Federal (de más de 600 páginas), de 20 de noviembre de 1997, sobre una nueva Constitución Federal (FF, 1997, I, 1).

fundamentales esenciales como el derecho a la vida y la libertad personal, el derecho a la dignidad humana, el principio de no discriminación y la libertad de opinión.

32. La reforma de la justicia es el primer conjunto de medidas de carácter institucional a través de las cuales el Consejo Federal se propone renovar gradualmente el derecho sustantivo incluido en la Constitución Federal actualizada, que entró en vigor el 1º de enero de 2000. Este proyecto, que fue objeto de votación el 12 de marzo de 2000, estableció considerables mejoras. En lo que respecta a los grandes aspectos de la reforma de la justicia (reducción de las funciones del Tribunal Federal, unificación del derecho que rige el procedimiento civil y penal, mejora de la protección jurisdiccional), véanse las consideraciones que figuran en la Parte II, en los párrafos 124 y siguientes.

2. Artículos 7 y 8 de la Constitución Federal

33. Los artículos 7 y 8 de la Constitución Federal actualizada constituyen los fundamentos jurídicos esenciales de la lucha contra el racismo. El artículo 7 garantiza una protección general de la dignidad humana al estipular que “la dignidad humana debe ser respetada y protegida”.

34. El artículo 8, cuyo segundo párrafo consagra la prohibición general de la discriminación⁵³, tiene el siguiente texto:

“Artículo 8. Igualdad

1. Todos los seres humanos son iguales ante la ley.
2. Nadie debe sufrir discriminación debido a su origen, raza, sexo, edad, idioma, situación social, modo de vida, convicciones religiosas, filosóficas o políticas o deficiencia corporal, mental o psíquica.
3. El hombre y la mujer tienen iguales derechos. La ley dispondrá la igualdad jurídica y de hecho, en particular en las esferas de la familia, la capacitación y el trabajo. El hombre y la mujer tienen derecho a igual salario por el trabajo de igual valor.
4. La ley dispondrá medidas destinadas a eliminar las desigualdades de que son objeto las personas discapacitadas.”

C. Reseña de las revisiones de la legislación federal

35. El presente informe trata en forma relativamente detenida las disposiciones pertinentes de la legislación federal y las revisiones legislativas en curso al analizar las respectivas disposiciones de la Convención (véase la Parte II del informe). No obstante, conviene presentar una breve reseña de las principales reformas sufridas por la legislación suiza durante el período en examen.

1. El Código Penal y el Código Penal Militar de Suiza

36. Debe señalarse ante todo que la adhesión de Suiza a la Convención dio lugar a la revisión del Código Penal de Suiza (introducción del artículo 261 *bis*)⁵⁴ y del Código Penal Militar (artículo 171c).⁵⁵ Las nuevas disposiciones entraron en vigor el 1º de enero de 1995.⁵⁶ Además, se encuentra en etapa de

⁵³ Véase la Parte II, párrafos 42 y siguientes.

⁵⁴ RS 311.0.

⁵⁵ RS 321.0.

⁵⁶ FF, 1994, II, 1419 y siguientes; FF, 1994, V, 531. Véase *infra*, Parte II, párrafo 94.

revisión el Libro I (Disposiciones generales) del Código Penal.⁵⁷ El principal objetivo de esta reforma es la reorganización del régimen de penas. Accesoriamente, se procura equilibrar mejor el sistema penal en relación con los valores en que se funda el estado de derecho.⁵⁸ Por último, sigue pendiente un proyecto de ley sobre el derecho penal de los menores.

37. Por otra parte, al comienzo de 1998 una comisión de expertos presentó su informe sobre la armonización de los diferentes códigos cantonales de procedimiento penal.⁵⁹ El informe tiene por principal propósito poner de relieve los lineamientos fundamentales que podría tener un Código de Procedimiento Penal aplicable en toda Suiza. La reforma de la justicia mencionada antes habrá de permitir la instauración de las bases constitucionales necesarias para la armonización de los procedimientos civiles y penales.

2. Código Civil y Código de las Obligaciones

38. Durante el período en examen, el Código Civil de Suiza⁶⁰ sufrió importantes revisiones relativas a los siguientes temas: estado civil, matrimonio, derecho de los menores, obligaciones de manutención, asilos familiares, curatela, y matrimonio mediante mandato. Estas modificaciones, aprobadas por el Parlamento el 26 de junio de 1998, entraron en vigor el 1º de enero de 2000.

3. Otras revisiones y reorganizaciones legislativas

39. Durante el mismo período se iniciaron importantes reformas en otras esferas del derecho federal. Algunas de ellas, por otra parte, siguen desarrollándose. En el marco de la reforma de la justicia, ya mencionada, cabe mencionar en particular el proyecto de Ley sobre el Tribunal Federal, texto destinado a reemplazar la Ley Federal de Organización Judicial, de 16 de diciembre de 1943.⁶¹ Esta reforma se inició principalmente en vista del crónico exceso de trabajo que se plantea en el Tribunal Federal. Procura ante todo lograr un mejor funcionamiento de ese órgano judicial.

40. En el sector del derecho correspondiente al estatuto de los extranjeros han entrado en vigor recientemente, o se encuentran en elaboración, diversos textos legislativos:

a) La Ley sobre el Asilo⁶² fue objeto de una reorganización total, y el nuevo texto entró en vigor el 1º de octubre de 1999. Determina, en particular, una nueva reglamentación sobre la concesión de la protección provisoria, mejorando con ello el estatuto de las personas que huyen de la guerra y procuran refugio provisorio en Suiza⁶³;

b) El proyecto de Ley Federal sobre los Extranjeros establece en conjunto una mejora del estatuto de los extranjeros que residen en Suiza. Procura, más concretamente, instaurar una

⁵⁷ Mensaje del Consejo Federal de 21 de septiembre de 1998. Véase también infra, Parte II, párrafo 128.

⁵⁸ Párrafo 12 del Mensaje (véase la nota precedente).

⁵⁹ Véase infra, párrafo 126.

⁶⁰ Código Civil de Suiza de 10 de diciembre de 1907 (RS 210).

⁶¹ RS 173.110.

⁶² RS 142.31.

⁶³ Véase infra, Parte II, párrafos 62 y siguientes.

reglamentación clara de las condiciones que deben cumplirse para poder obtener una autorización de estadía, reglamentación que tiene en cuenta los imperativos económicos de largo plazo y las necesidades humanitarias. El nuevo texto propuesto procura fortalecer así la integración de los extranjeros que residen en Suiza de manera duradera y legal;

c) La Ley Federal sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros⁶⁴ fue objeto del añadido de un nuevo artículo 25a, que entró el vigor el 1º de octubre de 1999.⁶⁵ Reglamenta la financiación de los proyectos de integración por la Confederación.⁶⁶ El decreto reglamentario de la nueva disposición se encuentra en elaboración.

D. Reforma de constituciones cantonales

41. Varias revisiones recientes de constituciones cantonales se han traducido en disposiciones que prohíben claramente la discriminación (por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 10 de la Constitución del cantón de Berna, de 6 de junio de 1993⁶⁷ y el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución del cantón de Appenzell-Rodas Interiores, de 30 de abril de 1995⁶⁸). En varios cantones⁶⁹ se está desarrollando una revisión total de la Constitución respectiva. Cabe suponer que la formulación de los derechos fundamentales y la prohibición de la discriminación habrán de ocupar un lugar fundamental en esas deliberaciones.

E. Jurisprudencia del Tribunal Federal en material de discriminación racial

42. Durante el período en examen, el Tribunal Federal debió pronunciarse en varias oportunidades sobre infracciones del artículo 261 *bis* del Código Penal.⁷⁰ Cabe mencionar, además, las numerosas sentencias relativas a los derechos y garantías fundamentales protegidos por la Constitución, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el segundo Pacto, que en cada oportunidad dieron ocasión para aclarar problemas específicos relacionados con determinados aspectos de esos derechos y garantías.⁷¹ Por otra parte, corresponde poner de relieve la jurisprudencia del Tribunal Federal referente a los problemas de las minorías religiosas y, más particularmente, la que se refiere a los aspectos confesionales de la vida escolar. A ese respecto, la jurisprudencia del Tribunal Federal se inspira generalmente por la tolerancia.⁷² Así, en una sentencia de 21 de junio de 1999, el supremo órgano judicial del país dictaminó que, como el acceso a una escuela pública no puede quedar subordinado a la condición de que el alumno pertenezca a determinada confesión, y aunque sea lícita la existencia de escuelas confesionales, sería contrario a la Constitución que esas escuelas sólo acordaran a los miembros de una religión determinada la posibilidad

⁶⁴ RS 142.20.

⁶⁵ RO, 1999, 1111, 2253; FF, 1996, II, 1.

⁶⁶ Véase, en particular, la Parte II, párrafos 228 y siguientes.

⁶⁷ RS 131.212.

⁶⁸ RS 131.224.1.

⁶⁹ Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhausen, Grisones, Vaud, Basilea Urbana, Friburgo y Zurich.

⁷⁰ Véase *infra*, Parte II, párrafos 109 y siguientes.

⁷¹ Unas 24 sentencias publicadas y 23 no publicadas [véase también, a este respecto, el segundo informe periódico correspondiente al segundo Pacto, presentado por Suiza al Comité de Derechos Humanos con fecha de 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2, párrafo 13)].

⁷² Véase Paul Richli, *Berufsverboten für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?* Notas a la sentencia del Tribunal Federal 123, I, 296, en ZBJV, 134 (1998), páginas 228 a 230.

de obtener la enseñanza en un idioma minoritario.⁷³ Además, llamado a pronunciarse sobre el caso de una maestra de Ginebra que lucía el turbante islámico⁷⁴, el Tribunal Federal no examinó la cuestión aisladamente, sino que llegó a la conclusión de que se aplicaba la misma apreciación igualmente a otros símbolos religiosos de importancia (como la cruz, la sotana, la “kippa” o el “chador”).

43. Las sentencias más importantes se examinarán nuevamente en el análisis de los respectivos artículos de la Convención.

V. POLÍTICA GENERAL EN FAVOR DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

A. Observaciones generales

44. El Gobierno de Suiza considera que es su deber permanente librar la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia. En sus innumerables respuestas a interpelaciones e informes referentes a mociones⁷⁵, así como en las recomendaciones dirigidas a la Comisión Federal contra el Racismo⁷⁶, el Consejo Federal ha manifestado hasta qué punto es sensible a estos problemas. En esos textos ha declarado que asigna siempre suma importancia a la lucha contra toda forma de racismo, antisemitismo y xenofobia, y ha destacado el papel eminente que corresponde en esa lucha a la sensibilización de la población y a las medidas de prevención. Entre los ejemplos más ilustrativos de la posición del Consejo Federal corresponde mencionar los que siguen.

a) En su respuesta a una moción presentada en el Parlamento en junio de 1997, el Consejo Federal destacó la importancia que revisten la investigación y la enseñanza en materia de lucha contra el antisemitismo y el racismo.⁷⁷ A continuación encomendó al Consejo de Escuelas Politécnicas Federales que pusiese en práctica del modo más adecuado las exigencias de la moción;

b) El 5 de marzo de 1997, el entonces Presidente de la Confederación, M. A. Koller, habló ante la Asamblea Federal acerca de la creación de la Fundación Suiza de Solidaridad. Declaró que el Consejo Federal proponía dotarla de 7.000 millones de francos suizos;

c) En su exposición de 5 de noviembre de 1998 sobre el informe de la Comisión Federal contra el Racismo titulado “Sobre el antisemitismo en Suiza”, el Consejo Federal se comprometió a aplicar resueltamente su política de lucha contra el antisemitismo. Lo mismo hizo en su respuesta a la interpelación del Sr. Loeb, Consejero Nacional, de 14 de diciembre de 1998, que se refería a dicho informe.

⁷³ ATF, 125, I, 347 y siguientes.

⁷⁴ ATF, 123, I, 296.

⁷⁵ Véase, en particular, la interpelación del consejero Suter (“Lucha contra la acentuación del antisemitismo: necesidad de actuar”), de 3 de marzo de 1997 (N 97.3054); y la interpelación urgente del grupo parlamentario socialista de 4 de marzo de 1997 (N 97.3046); así como la interpelación del consejero Loeb, de 14 de diciembre de 1998 (N 98.3574).

⁷⁶ Véase *infra*, Parte II, párrafos 218 y siguientes.

⁷⁷ Respuesta del Consejo Federal de 9 de junio de 1997 a la moción del consejero Bühlmann (“Cátedra de investigación sobre el antisemitismo y el racismo”), de 20 de marzo de 1997 (N 97.3145).

B. Minorías nacionales

1. Minorías lingüísticas

45. El 23 de diciembre de 1997, Suiza ratificó la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992. La Carta entró en vigor el 1º de abril de 1998. En virtud de ella, Suiza se comprometió a promover aquellos de sus idiomas nacionales y oficiales cuyo empleo está menos difundido, es decir, el italiano y el rético.⁷⁸

46. Al aprobar, el 10 de marzo de 1996, el artículo constitucional relativo a los idiomas (artículo 116 de la Constitución Federal), ya mencionado en el informe inicial de Suiza, el pueblo y los cantones manifestaron su voluntad de promover el cuadrilingüismo, así como los intercambios entre las comunidades lingüísticas. Esta revisión constitucional dio al rético el mismo estatuto que al alemán, el francés y el italiano, es decir, el de idioma nacional y oficial. Esta situación permite a los ciudadanos de idioma rético dirigirse a las autoridades administrativas o judiciales federales en ese idioma (disposición recogida, por otra parte, en el párrafo 1 del artículo 70 de la Constitución Federal).⁷⁹ El párrafo 2 del artículo 116 de la Constitución disponía, además, que en adelante la Confederación, en concertación con los cantones, asumiría nuevas tareas importantes en materia de promoción de los idiomas nacionales y, en particular, adoptaría medidas tendientes a favorecer la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas. Este objetivo formulado en el artículo 116 de la Constitución quedó integrado en la nueva Constitución Federal, que en el párrafo 3 de su artículo 70 dispone que “la Confederación y los cantones estimularán la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas”. La nueva Ley Fundamental (párrafo 4 del artículo 70) asigna a la Confederación la función complementaria de apoyar a los cantones multilingües en el cumplimiento de sus tareas particulares. Las normas legislativas necesarias para la aplicación de las disposiciones constitucionales citadas están en curso de elaboración. Mediante ellas se reglamentarán los siguientes puntos: empleo de los idiomas oficiales de la Confederación y, más concretamente, del rético, como idioma oficial en ciertas esferas; estímulo de la comprensión y los intercambios entre las regiones lingüísticas a través de medidas de la Confederación; medidas conjuntas de la Confederación y los cantones; medidas adoptadas por los cantones con el apoyo de la Confederación, así como medidas adoptadas por iniciativa de terceros; y apoyo de la Confederación a los cantones multilingües en el cumplimiento de sus tareas particulares.

47. Del mismo modo que el párrafo 3 del artículo 116 de la antigua Constitución Federal, el párrafo 5 del artículo 70 de la nueva Constitución Federal asigna a la Confederación la competencia de apoyar las medidas adoptadas por los cantones de Grisones y Ticino para salvaguardar y promover el rético y el italiano. La revisión de la Ley Federal de 6 de octubre de 1995 sobre la ayuda económica para la salvaguardia y la promoción de los idiomas y las culturas rética e italiana⁸⁰, que entró en vigor el 1º de agosto de 1996, permitió asignar tales ayudas durante los últimos años. Esta revisión procuraba un doble objetivo: por un lado, permitir el aumento de las subvenciones federales en favor del rético y el italiano; por otro, dar a los cantones, las comunas y las organizaciones interesadas los medios necesarios para

⁷⁸ FF, 1997, I, 1105-1136.

⁷⁹ En lo que respecta a la importancia del artículo 116 de la Constitución Federal en lo relativo a la libertad lingüística, véase también Häfelin Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Nº 632a, 1257, 1258 y 1260 y siguientes.

⁸⁰ RS 441.3

intensificar su actividad en materia de política lingüística.⁸¹ En 1999, los subsidios en cuestión alcanzaron a un total de 4.631.300 francos suizos para el cantón de Grisones y 2.246.132 francos suizos para Ticino.

48. La nueva Constitución Federal ha permitido integrar la libertad lingüística entre los derechos fundamentales (artículo 18 de la Constitución Federal: “Queda garantizada la libertad lingüística”), estableciendo a la vez el principio de la territorialidad de los idiomas, que procura preservar la estructura lingüística tradicional de Suiza y, de ese modo, contener las cuatro regiones lingüísticas en sus límites tradicionales salvaguardando al mismo tiempo su homogeneidad (párrafo 2 del artículo 70 de la Constitución Federal).

2. Las minorías religiosas en general

49. Durante el período en examen, los musulmanes de Suiza, alrededor de 200.000, fueron objeto de especial atención. En este caso son sobre todo los cantones los que deben desempeñar una función, pues el modo más fácil de entablar el diálogo parece ofrecerse en su nivel. Entre las iniciativas de éxito en esta esfera debe mencionarse el grupo de contacto con la comunidad musulmana del cantón de Neuchâtel, los encuentros periódicos de autoridades del cantón de Basilea Urbana con la Comisión para los Asuntos Islámicos, y también la Comunidad de Cristianos y Musulmanes de Suiza, que contribuyó a la inauguración de un cementerio musulmán en Berna en 1999. Además, vuelve a ser objeto de deliberaciones el reconocimiento de las comunidades religiosas islámicas por el derecho público.⁸²

3. La lucha contra el antisemitismo en particular

50. Es indudable que, a lo largo de los siglos, los judíos fueron víctimas de discriminaciones y persecuciones. Por lo tanto, es preciso que la represión penal de los actos de discriminación racial se oriente prioritariamente a los actos de antisemitismo. En 1997 y 1998, en relación con el debate público sobre el papel desempeñado por Suiza durante la segunda guerra mundial, la Policía Federal comprobó una acentuación de la difusión de materiales de propaganda antisemita. Las autoridades de Suiza reaccionaron con suma rapidez ante este fenómeno, como lo acreditan los hechos que siguen.

51. Corresponde poner de relieve ante todo la inquebrantable determinación de que ha dado muestras Suiza en la encuesta que ha llevado a cabo sobre su política aplicada durante la segunda guerra mundial. En octubre de 1996 el Consejo Federal creó un órgano de coordinación, el Equipo de Trabajo Suiza-Segunda Guerra Mundial, encargado de realizar estudios y aplicar medidas concretas en relación con esta problemática. Como parte de ello cabe citar dos temas de investigación de particular importancia, que interesan en especial a la opinión pública. La política seguida por Suiza respecto de los refugiados, y la problemática de los fondos abandonados en bancos suizos. El 19 de diciembre de 1996 el Consejo Federal encomendó a una comisión independiente de expertos, presidida por el profesor Jean-François Bergier el estudio del período comprendido antes, durante e inmediatamente después de la segunda guerra mundial y, más particularmente, los años de guerra (1939-1945).⁸³ En diciembre de 1999, la comisión presentó un primer informe sobre los resultados de sus investigaciones (denominado en adelante “informe Bergier”). En el marco de los estudios y análisis a que dio lugar este informe, los expertos extranjeros tuvieron

⁸¹ FF, 1995, II, 1185-1204.

⁸² Véase *infra*, Parte II, párrafo 177.

⁸³ Véase la aprobación por unanimidad del Decreto federal de 13 de diciembre de 1996 sobre las investigaciones históricas y jurídicas acerca del destino de los valores llegados a Suiza con motivo del advenimiento del régimen nacional-socialista (RS 984; RO, 1996, III, 3487).

también acceso totalmente libre a los archivos nacionales, lo que fue saludado como un hecho sin precedentes.⁸⁴

52. En la declaración formulada el 10 de diciembre de 1999 con ocasión de la publicación del informe titulado Suiza y los refugiados en la época del nacional-socialismo el Consejo Federal señaló, en particular, lo siguiente:

“La enorme mayoría de nuestra población rechazó la ideología racista de los nazis. En cuanto a nuestro país, a pesar de las circunstancias muy difíciles a que debió hacer frente, supo mantener un islote de libertad y democracia en el corazón de una Europa librada a la barbarie nazi. El Consejo Federal rinde tributo a nuestros conciudadanos de esa época que contribuyeron a ello. Numerosos refugiados civiles y militares fueron acogidos en Suiza. El Consejo Federal se suma a los refugiados que recuerdan con gratitud y respeto a quienes les ayudaron a encontrar refugio en Suiza y vivir aquí. (...) La toma de conciencia que inspira tal informe no debe llevarnos a juzgar a los responsables de esa época sobre la base de las sensibilidades contemporáneas. Por el contrario, debe comprometernos para el futuro a fin de no volver a repetir jamás los errores del pasado. Para el Consejo Federal, constituye la oportunidad de ratificar el compromiso de nuestro país al servicio de los derechos humanos. En colaboración con otros Estados, Suiza se propone proseguir su contribución al desarrollo permanente de un orden jurídico internacional que proteja a todas las personas contra cualquier forma de persecución y violencia. Animado por el mismo espíritu, el Consejo Federal se propone robustecer su respaldo al desarrollo de la sensibilización en materia de derechos humanos y prevención del racismo. Habrá de concretar las modalidades de ese apoyo durante los próximos meses, en colaboración con los cantones y las organizaciones interesadas.”

53. A este respecto debe mencionarse también el informe sobre “El antisemitismo en Suiza”, que la Comisión Federal contra el Racismo presentó al Consejo Federal durante el otoño de 1998. En ese informe se propugnaba, en particular, por la adopción de medidas preventivas en el plano político, así como en el de las autoridades y la administración.

54. El problema de los “fondos abandonados”⁸⁵ en cuentas abiertas en bancos suizos impuso una pesada carga al futuro de las instituciones bancarias suizas con desarrollo internacional. En los Estados Unidos de América se promovieron acciones colectivas contra varios grandes bancos suizos y se manifestaron contra ellos amenazas de boicoteo. Se llegó a reivindicar créditos por una suma de 20.000 millones de francos suizos. Esto impulsó a la Asociación Bancaria Suiza a encargar a una comisión de expertos de alto nivel la búsqueda de los titulares de los fondos abandonados o de sus descendientes con derechos legítimos a su respecto. La Asociación logró convencer al Sr. Paul Volcker, ex presidente del Banco de la Reserva Federal de los EE.UU., de que aceptara la presidencia de la Comisión. Ésta, conocida como “Comisión Volcker”, llevó a cabo una investigación de una amplitud y un costo sin precedentes⁸⁶ en la historia de los bancos, para identificar a los titulares de los fondos abandonados: 650 inspectores del mundo entero verificaron 4,1 millones de cuentas de 245 bancos suizos

⁸⁴ Puede encontrarse en la Internet (<http://www.parlament.ch>) la cronología de las investigaciones históricas, así como la enumeración de los diversos informes y documentos oficiales, que constituyen una exposición detallada sobre el “informe Bergier”.

⁸⁵ Se entiende por “fondos abandonados” aquéllos cuyos titulares no volvieron a manifestarse después de la guerra o que no pudieron hacerlo por haber sido víctimas del Holocausto realizado por el régimen nacional-socialista alemán.

⁸⁶ Estas investigaciones, por sí solas, costaron unos 800 millones de francos suizos.

y las compararon con los 5,5 millones de nombres de víctimas del Holocausto. Los resultados de la investigación fueron presentados a comienzos de diciembre de 1999.⁸⁷

55. El hecho de que Suiza haya abordado en forma tan profunda y sin restricción alguna su pasado reciente del período de 1939-1945 fue reconocido y saludado con respeto tanto en el país como en el extranjero.⁸⁸

4. La minoría de los itinerantes

56. En el informe inicial (párrafo 40) se señaló ya que en Suiza, durante el siglo XX, los itinerantes fueron víctimas de ultrajes y hasta de persecuciones. Al comienzo de junio de 1998 se presentaron los resultados de un primer estudio oficial sobre la “Fundación de Ayuda Mutua para los Hijos de los Caminos”, ante una representante del Consejo Federal. A los fines de ese estudio se sometió por primera vez a un análisis científico la documentación de esa Fundación de ayuda mutua que había sido incorporada en los Archivos Federales.⁸⁹ El estudio llegó a la conclusión de que, entre 1926 y 1973 esa Obra de Ayuda Mutua había causado graves lesiones a las condiciones de existencia de cierto sector de personas, desintegrando numerosas familias y practicando una discriminación contra la cultura “*jennische*”. La fundación “Pro Juventute” aceptó el veredicto de los historiadores y presentó formalmente sus excusas. Los cantones, consultados por el Departamento Federal del Interior, también tomaron conocimiento del estudio con consternación. A la luz de los resultados de esta consulta, el Consejo Federal resolvió, el 12 de enero de 2000, hacer elaborar una versión simplificada del estudio, destinada a las escuelas e institutos de formación, y hacer traducir el documento al francés y el italiano a fin de promover y coordinar los trabajos futuros de investigación sobre el tema en forma concertada con los cantones.

57. El 1º de mayo de 1997 la Confederación creó la fundación destinada a “Asegurar el futuro de los itinerantes suizos”,⁹⁰ con el cometido de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los itinerantes, así como a la salvaguardia de su cultura. Esta fundación tiene por objeto encontrar soluciones a los principales problemas que se plantean a esa población: los lugares de estacionamiento, la cuestión de los permisos de venta ambulante, y el problema de la escolarización de los niños. La fundación aspira a ser ante todo un ámbito en cuyo seno los representantes de los itinerantes, las comunas, los cantones y la Confederación busquen soluciones en conjunto. La fundación también desempeña una función de intermediación cuando se trata de resolver problemas concretos. Por último, tiene por cometido sensibilizar al público acerca de las necesidades específicas de los itinerantes, mediante diversos proyectos.

58. Entre los problemas con que tropiezan actualmente los itinerantes en Suiza figuran en primer lugar la falta de lugares de estacionamiento fijo y de tránsito, así como las diferencias entre las reglamentaciones cantonales del comercio ambulante.⁹¹ Actualmente se está llevando a cabo un estudio.

⁸⁷ Los importes establecidos resultaron claramente inferiores a los que habían mencionado los reclamantes. La UBS y Crédit Suisse, los dos mayores bancos, ya habían prometido desde agosto de 1998 el pago de una suma de 1.800 millones de francos suizos, con lo que todos los créditos fueron respetados.

⁸⁸ Véase, en particular, el segundo informe sobre Suiza, de 18 de junio de 1999, párrafos 19 y siguientes, correspondiente al procedimiento por países de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

⁸⁹ Leimgruber, Meier y Sablonier, “Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse”, Archivos Federales, expediente 9, Berna, 1998; véase también Année politique suisse 1998, pág. 290.

⁹⁰ Como consecuencia de una iniciativa parlamentaria presentada en 1991, el Parlamento resolvió, el 7 de octubre de 1994, la creación de esta Fundación. Véase igualmente infra, Parte III, párrafo 293.

⁹¹ Informe anual de 1998 de la Fundación “Asegurar el futuro de los itinerantes suizos”, página 3.

En colaboración con la “Radgenossenschaft der Landstrasse”, este estudio procura determinar las necesidades de los itinerantes (inventario de los lugares de estacionamiento existentes en los cantones y las comunas, así como de los lugares complementarios necesarios). El estudio habrá de servir de base, posteriormente, para medidas futuras de las autoridades públicas. El Departamento Federal del Interior, por su parte, ha llevado a cabo una consulta entre los cantones sobre la situación de la población nómada. Sus resultados se pusieron en conocimiento del Consejo Federal y de los gobiernos cantonales y se comunicaron a la fundación como elemento de trabajo.

59. Por último, cabe mencionar el informe de la Secretaría de Estado de Economía sobre la conveniencia de la adhesión de Suiza al Convenio de la OIT (Nº 169) relativo a los pueblos indígenas y tribales. En este informe se analizan los detalles de la situación jurídica de los itinerantes en Suiza y se examinan los proyectos legislativos en elaboración, tanto en los cantones como en la Confederación (en especial, la revisión de la legislación sobre el comercio ambulante).⁹²

C. Población extranjera

1. Consideraciones relativas a las migraciones

60. En la Parte II del presente informe se tratará en términos más detallados la política seguida por Suiza en materia de inmigración. Corresponde señalar, sin embargo, que desde la presentación del informe inicial el Consejo Federal no ha cesado de buscar nuevas soluciones a los problemas planteados por la política de integración y de migración; por otra parte, se han desplegado esfuerzos para coordinar mejor la política de asilo y la política respecto de los extranjeros.

2. Aspectos generales de la política de admisión y de contingentes

61. Al aprobar, el 1º de noviembre de 1998, la revisión parcial de la ordenanza que limita el número de extranjeros⁹³, el Consejo Federal optó por el sistema dual de admisión, conforme al cual las autorizaciones de estadía anuales iniciales que suponen el ejercicio de actividades lucrativas se asignan con carácter prioritario a los nacionales de países miembros de la Unión Europea y la AELC. Suiza, en efecto, mantiene ya con esos Estados vínculos políticos, económicos y culturales muy estrechos, que habrán de afianzarse aún más gracias a los acuerdos bilaterales sectoriales concertados entre la Unión Europea y Suiza, particularmente en materia de libre circulación de las personas. En consecuencia, Suiza no ha abandonado el “modelo de tres círculos” que dio lugar a críticas del Comité.⁹⁴

3. La política de asilo, en particular

62. En Suiza, tanto en el plano de las instituciones como en el jurídico, la política en materia de asilo y la política respecto de los extranjeros han estado hasta ahora muy separadas. En la práctica existen, sin embargo, numerosas coincidencias y conexiones. Así, se están desarrollando actualmente gestiones con el fin de formular una política global en materia migratoria, que permita vincular más claramente la política de asilo, la política respecto de los extranjeros y la política del mercado de trabajo. La política que sigue Suiza en materia de asilo se rige por los siguientes principios, que representan los grandes lineamientos de su tradición humanitaria:

⁹² Véase infra, Parte III, párrafo 262.

⁹³ RS 823.21.

⁹⁴ Pueden encontrarse detalles más amplios en la Parte II, infra, párrafos 81 y siguientes, así como en la Parte III, párrafos 270 y siguientes.

- a) La persona que haya sido amenazada o perseguida en su Estado de origen, según los criterios reconocidos por el derecho internacional público, recibe asilo en Suiza;
- b) En casos de extrema gravedad en regiones asoladas por la guerra o los desastres naturales, Suiza se esfuerza por proporcionar rápidamente una ayuda sobre el terreno. Participa en campañas internacionales organizadas para proteger y apoyar a las poblaciones afectadas;
- c) Cuando un peligro grave impide toda intervención en una región, Suiza acoge en su territorio a los grupos de personas afectadas;
- d) El Consejo Federal, en colaboración con los gobiernos de los demás Estados, procura adoptar soluciones eficaces y duraderas con miras a prevenir las causas de huidas y migraciones involuntarias.

63. Durante los últimos años, la Ley Federal sobre el Asilo no ha dejado de sufrir revisiones parciales destinadas a dotar a Suiza de los instrumentos jurídicos que le permitan hacer frente a los cambios sucesivos que se manifiestan en esa esfera. Consecuencia de ello es un conjunto de disposiciones complementarias y ordenanzas en que resulta difícil orientarse. Para poner fin a esa situación, la Ley Federal sobre el Asilo ha sido objeto de una revisión total. La nueva Ley de 26 de junio de 1998 entró en vigor el 1º de octubre de 1999.⁹⁵ La nueva ley no sólo presenta una estructura sistemática clara, sino que también establece medidas complementarias de lucha contra los abusos en materia de procedimiento de asilo.

64. Suiza sigue siendo consciente de su deber humanitario de socorrer a las personas que son objeto de persecuciones en su país de origen. Así, la nueva ley otorga un régimen jurídico más favorable a las personas que, huyendo de su país en guerra, encuentran refugio provisoriamente en Suiza. La nueva ley, en efecto, establece el concepto de "personas que corresponde proteger", a las que pueden concederse la "protección provisoria".⁹⁶ Mediante estas nuevas disposiciones Suiza procura otorgar su protección, no sólo a los refugiados, sino también a las "personas que corresponde proteger" que no cumplen los requisitos establecidos en la Convención relativa al estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951⁹⁷ ni por la Ley sobre el Asilo. Se trata, en efecto, de personas que han huido de su país de origen con motivo de la guerra, la violencia generalizada o violaciones sistemáticas de los derechos humanos, pero sin haber estado expuestas ellas mismas directamente al peligro de sufrir una pena o un trato cruel, inhumano o degradante. En caso de que la situación en su país de origen no se normalice, esas personas obtienen una autorización de estadía a los cinco años de la concesión de la protección provisoria, autorización que conserva su validez hasta la terminación de la protección provisoria. Al cabo de diez años, el cantón que ha acogido a esas personas puede concederles un permiso de establecimiento.

⁹⁵ RS 142.31. Al haber tenido éxito el referéndum promovido contra la nueva Ley sobre el Asilo, el pueblo suizo se pronunció en la votación de 13 de junio de 1999 en favor de una revisión de las disposiciones legislativas. En igual fecha, el soberano debió pronunciarse igualmente sobre la aprobación del Decreto federal sobre las medidas de urgencia en materia de asilo y los extranjeros, que había entrado en vigor el 1º de julio de 1998 y anticipaba algunas medidas previstas en la nueva ley.

⁹⁶ Antes de la entrada en vigor de la Ley sobre el Asilo en su forma totalmente revisada, las autoridades disponían de un instrumento de admisión colectiva provisoria, medida que podía adoptarse cuando no podía cumplirse la expulsión o con el fin de conceder refugio también a personas que no estaban expuestas directamente a persecuciones. El Consejo Federal resolvió aplicar esta medida por última vez el 7 de abril de 1999 a los nacionales de la ex Yugoslavia que habían tenido su último domicilio en la provincia de Kosovo. Esta medida fue derogada por el Consejo Federal el 11 de agosto de 1999.

⁹⁷ RS 0.142.30.

65. A este respecto corresponde recordar otro instrumento, el de la admisión provisional. Se dispone ésta cuando la expulsión no es posible, es ilícita o no puede imponerse razonablemente (párrafo 2 del artículo 44 de la Ley sobre el Asilo y párrafo 1 del artículo 14a de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros). Desde la entrada en vigor de la nueva Ley sobre el Asilo, la Oficina Federal para los Refugiados también puede disponer la admisión provisional en caso de grave desamparo personal cuando no se ha dictado ninguna decisión definitiva en los cuatro años siguientes a la presentación de la solicitud de asilo (párrafo 3 del artículo 44 de la Ley sobre el Asilo).

66. Debe mencionarse igualmente la “Acción Humanitaria 2000”: el 1º de marzo de 2000 el Consejo Federal decidió, con carácter de medida excepcional, admitir provisionalmente a diferentes grupos de personas correspondientes a los campos del asilo y los extranjeros, entradas en Suiza antes del 31 de diciembre de 1992, con la condición, sin embargo, de que su prolongada estadía no se debiera a un comportamiento abusivo y de que esas personas se hubieran integrado adecuadamente en Suiza. La reglamentación dictada para “Acción Humanitaria 2000” se refiere, en principio, a unas 30.000 personas, de las cuales alrededor del 50% son nacionales de Sri Lanka. En efecto, la duración de su estadía se debe a la situación existente en su Estado de origen, o bien a la decisión de las autoridades suizas de asignar prioridad a otros expedientes. El Consejo Federal estima que es hora de que las personas que se encuentran en Suiza desde hace muchos años sepan si pueden o no permanecer en el país. Durante los últimos años el tema del asilo ha estado caracterizado por los conflictos de Bosnia y Herzegovina y de Kosovo. Una vez vuelta a la normalidad la situación, las autoridades encargadas del asilo pueden consagrarse ahora en forma sistemática a la solución de los asuntos pendientes, gracias a la disminución del número de solicitudes de asilo.⁹⁸

67. Al final de 1998 se encontraban pendientes de decisión en la Oficina Federal para los Refugiados o la Comisión de Recursos en Materia de Asilo de Suiza unas 45.000 solicitudes de asilo.⁹⁹ En esa época se encontraban todavía en Suiza 24.800 personas a pesar de haber quedado firme respecto de ellas una decisión negativa sobre su solicitud de asilo. En 1998, un 9,5% de los solicitantes de asilo (es decir, 2.032 personas) han sido reconocidas como refugiados y han obtenido el asilo. Al final de ese año Suiza tenía, por lo tanto, un total aproximado de 24.500 refugiados reconocidos, autorizados a permanecer en su territorio en forma duradera. En 1999, sobre todo como consecuencia del conflicto de Kosovo, se registraron en Suiza 46.068 nuevas solicitudes de asilo, lo que representa un aumento de 11%.¹⁰⁰ En 1999,

⁹⁸ A solicitud de los cantones y cuando se trata de casos que responden a los criterios prescritos, pueden beneficiarse de la admisión provisional los siguientes grupos de personas que entraron en Suiza antes del final de 1992: 5.294 personas cuya solicitud de asilo se encuentra pendiente de resolución en primera instancia; 944 personas cuyo recurso ante la Comisión de Recursos en Materia de Asilo de Suiza se encuentra pendiente de decisión; 6.500 personas en cuyo caso quedó firme el rechazo de su solicitud de asilo, pero no se ejecutó su expulsión. Se añaden entre 100 y 200 ex trabajadores de temporada y titulares de permisos de estadía de corta duración provenientes de la ex Yugoslavia que presentaron antes del 30 de abril de 1996 una solicitud de asilo con motivo de la cancelación de su autorización de estadía después de la guerra en Bosnia; entre 100 y 200 personas que retiraron su solicitud de asilo con el fin de obtener de los cantones una autorización para los casos de desamparo y que, posteriormente, perdieron los beneficios de esa autorización debido a que dependían de la asistencia; por último, algunas decenas de personas incluidas en la categoría de los extranjeros, cuyas condiciones de estadía han sido reglamentadas provisionalmente por razones humanitarias en el marco de la campaña “Bosnia y Herzegovina”.

⁹⁹ Véase Oficina Federal de Estadística, op.cit. (supra, nota 10), páginas 20 y siguientes, así como las cifras actualizadas de la Oficina Federal para los Refugiados en la Internet: <http://www.asyl.admin.ch>.

¹⁰⁰ Según las cifras indicadas por el Alto Comisionado para los Refugiados respecto de 1999, Suiza es el país que acoge mayor número de solicitantes de asilo en proporción a su población (6,5 por cada 1.000 habitantes). Le sigue Bélgica con 3,5 solicitantes de asilo por cada 1.000 habitantes, y después los Países Bajos y Austria con 2,5 solicitantes de asilo cada uno.

2.050 solicitantes de asilo obtuvieron el estatuto de los refugiados, lo que representa un porcentaje medio de reconocimiento de 5,7%. Se dictó decisión negativa respecto de 27.143 solicitudes; Suiza, por otra parte, se negó a considerar 6.693 solicitudes. Otros 11.378 casos corresponden a la categoría de "Otras decisiones", que comprende sobre todo casos de retiro de solicitudes de asilo como consecuencia de la aplicación del programa de ayuda para el regreso a Kosovo (véase el párrafo 68, *infra*). Con respecto a la tramitación de las solicitudes, la duración media del procedimiento en primera instancia fue de 127 días. Al final de 1999 se habían registrado en Suiza 46.068 nuevas solicitudes de asilo, con lo que el país ocupaba en términos absolutos el tercer lugar a escala mundial, siguiendo a la República Federal de Alemania (88.239 casos al final de noviembre de 1999) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (64.140). Respecto del año 2000, la Oficina Federal para los Refugiados cuenta con unas 19.000 solicitudes de asilo. Estima, a la vez, que los gastos en esa materia (unos 1.500 millones de francos suizos) deberían reducirse gradualmente hasta alcanzar sólo 1.000 millones de francos para el año 2003.

68. El programa de ayuda para el regreso a Kosovo, dispuesto por el Consejo Federal y que supone prestaciones económicas escalonadas tendientes a facilitar la reintegración de los beneficiarios en su país de origen, facilitó el retorno voluntario y rápido de las personas expulsadas por la guerra de esa provincia. Así se comprobó durante las dos primeras etapas, la segunda de las cuales vencía el 31 de mayo de 2000. Al final de 1999 habían vuelto a la región de los Balcanes voluntariamente 15.830 personas; el 23 de mayo de 2000 habían vuelto a su país de origen voluntariamente 22.271 personas gracias a los vuelos especiales fletados por la Oficina Federal para los Refugiados en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones. A este respecto corresponde señalar también la actividad de las obras de ayuda mutua suizas y del ejército suizo en el extranjero.¹⁰¹ La ayuda prestada a las víctimas de los conflictos en la ex Yugoslavia representa la acción de mayor envergadura que haya realizado nunca Suiza.¹⁰²

4. Política de integración

69. El Gobierno de Suiza se ha manifestado en reiteradas oportunidades partidario del fortalecimiento de las medidas adoptadas en todos los niveles políticos para fomentar la integración. Por integración se entiende, por una parte, la acogida del extranjero en la comunidad suiza; por otra parte, su capacidad de insertarse en el medio ambiente social sin renunciar por ello a su pertenencia cultural y su nacionalidad de origen (véase el párrafo 46 del informe inicial). Sin embargo, sólo deben beneficiarse de las medidas de integración las personas que han de residir en Suiza durante un período suficientemente prolongado. En cuanto a las personas que corresponden a la situación de asilo, deben recibir prioritariamente medidas destinadas a estimular su aptitud para el regreso. El Consejo Federal se opone a una integración general de todos los extranjeros que sólo tienen en Suiza una estadía de corta duración¹⁰³.

¹⁰¹ Véase *Revue du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes*, 4/99, anexo, página 1.

¹⁰² Desde 1991 la ayuda humanitaria otorgada a la ex Yugoslavia ha tenido un costo aproximado de 260 millones de francos suizos para la Confederación. No están comprendidos en esta suma los 120 millones de francos que la Oficina Federal para los Refugiados invirtió localmente en programas de ayuda para el regreso a Bosnia y Herzegovina (96 millones de francos suizos) y en Kosovo (6 millones). Tampoco se incluye en esa suma el costo de la participación de la aviación militar suiza en la operación "Alba", consistente en transportar por helicóptero, en la primavera y el verano de 1999, artículos de primera necesidad para los refugiados que se encontraban en Albania.

¹⁰³ Respuesta del Consejo Federal a la moción de la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo de los Estados (97.060) sobre el proyecto del Consejero Aeby de 3 de marzo de 1999 sobre la revisión total de la Ley Federal sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros (99 3035).

70. La política de integración ha hecho progresos importantes particularmente en el plano de las comunas. Así, las ciudades de Berna, Zurich, Basilea y Saint-Gall, así como el cantón de Lucerna, han elaborado directrices a las que se ajusta su política de integración. En el seno de esas colectividades públicas la integración de los extranjeros se considera un instrumento de política social y una necesidad para la economía pública. Por otra parte, ha sido objeto de comunicaciones en tal sentido.

71. A este respecto cabe señalar también la función de destacada importancia que desempeña la Comisión Federal sobre los Extranjeros, cuya existencia quedó consagrada durante el período en examen en virtud de la Ley Federal sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros.¹⁰⁴ La Comisión Federal sobre los Extranjeros ha quedado habilitada para proponer el pago de subsidios para la integración social de los extranjeros y para pronunciarse sobre las solicitudes de subsidio en virtud del artículo 25a de la Ley.¹⁰⁵ Esta norma permite a la Confederación dar apoyo financiero a los proyectos de integración elaborados por los cantones, las comunas o los terceros. Por otra parte, corresponde mencionar el informe de la Comisión Federal sobre los Extranjeros acerca de la integración, de 22 de octubre de 1999. En él se recomienda, en particular, el desarrollo de cursos de idiomas, así como medidas de perfeccionamiento profesional destinadas a los extranjeros adultos, una participación más estrecha de los extranjeros en las decisiones políticas y, por último, la puesta en práctica de proyectos tendientes a promover la integración de los alumnos extranjeros en las escuelas. El Departamento Federal de Justicia y Policía ha encomendado a la Oficina Federal sobre los Extranjeros elaborar, a la luz de este informe y sobre la base del artículo 25a de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, una ordenanza sobre la integración que deberá entrar en vigor el 1º de octubre de 2000. Para 2001 se destinan en el presupuesto 5 millones de francos suizos para apoyar los proyectos mencionados. Esa suma aumentará posteriormente a 7,5 millones de francos.

72. Corresponde mencionar por último las medidas de integración establecidas por la Oficina Federal sobre los Extranjeros en favor de los refugiados reconocidos como tales. Una vez dictada la decisión de otorgar el asilo, e independientemente del grado de indigencia del interesado, se le abona un subsidio único para que reciba un curso de idioma (párrafo 1 del artículo 22 de la ordenanza 2 sobre el asilo¹⁰⁶). Además, se paga a los refugiados que dependen de la asistencia para su instalación un subsidio por una sola vez (párrafo 2 del artículo 22 de la misma ordenanza). Por otra parte, la Oficina puede reembolsar determinadas sumas que favorezcan la integración profesional, como los gravámenes del salario, las prestaciones para la iniciación en el trabajo y las medidas de perfeccionamiento, readiestramiento e inserción (párrafo 5 del artículo 45 de la misma ordenanza). La Oficina participa también en los gastos de proyectos tendientes a favorecer la integración de los refugiados (artículo 45 de la misma ordenanza). En el presupuesto de 2000 se destinan 4 millones de francos suizos a las medidas citadas.

¹⁰⁴ En lo que respecta a la Comisión Federal sobre los Extranjeros, véase también infra, Parte II, párrafos 227 y siguientes.

¹⁰⁵ La respectiva modificación de la Ley entró en vigor el 1º de octubre de 1999.

¹⁰⁶ Ordenanza N° 2 sobre el asilo, relativa a la financiación, de 11 de agosto de 1999 (RS 142.312).

D. Campañas contra el racismo

1. Actividades en el plano nacional

73. Cabe señalar ante todo que, durante el período en examen, la lucha contra la discriminación racial se intensificó y se amplió en diversos planos. En el plano federal deben señalarse durante estos últimos años diversas medidas concretas, de las que se darán algunos ejemplos.

a) Un informe sobre el extremismo político en el seno del ejército, de 16 de diciembre de 1998, que llega a la conclusión de que, entre los miembros de las fuerzas armadas, se encuentran aproximadamente las mismas tendencias extremistas que en el seno de la población civil, y que los incidentes que se han denunciado son sólo casos aislados. El informe señala abiertamente, sin embargo, que tales incidentes deben sancionarse en forma decidida y que no debe tolerarse en el seno de las fuerzas armadas ninguna actividad extremista. Inspirado por ese espíritu, el Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes se propone examinar, en colaboración con los organismos competentes, la conveniencia de adoptar otras medidas preventivas y, llegado el caso, ponerlas en práctica;

b) En la lucha contra los sitios de la Internet que tiene carácter racista o antisemita, Suiza se destaca en el plano internacional (véase infra, Parte II, párrafo 254). En esta materia, Suiza ha apoyado la iniciativa de organizar un seminario de expertos simultáneamente con la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas de Intolerancia Conexas. Ese seminario se desarrolló en Ginebra del 16 al 18 de febrero de 2000. En él se trataron, en particular, los aspectos jurídicos y técnicos relacionados con los actos de racismo cometidos mediante la Internet;

c) Actualmente se estudia en la Confederación la creación de una entidad nacional encargada de los derechos humanos. El 4 de noviembre de 1999, el Consejo Nacional decidió dar curso a la iniciativa parlamentaria titulada “Derechos humanos: creación de un servicio de mediación”.¹⁰⁷ La comisión encargada de la elaboración del proyecto respectivo deberá determinar la forma más conveniente para poner en práctica la medida solicitada (creación de un servicio de mediación o nombramiento de un encargado de los derechos humanos);

d) Los informes de la Comisión Federal contra el Racismo titulados “Diskriminierungsverbot und Familiennachzug” [en alemán únicamente] (1998); “El antisemitismo en Suiza” (1998); “¿Clases separadas?” (1999); “Los musulmanes en Suiza” (1999); así como el coloquio de 19 de enero de 2000 dedicado al mismo tema.

2. Actividades en el plano internacional

74. Suiza participa en diversas actividades de organizaciones internacionales que tienden a fortalecer la protección de las minorías y, de ese modo, desbaratar directa o indirectamente las actividades racistas. Se indican a continuación algunos ejemplos de esa participación, en una enumeración que no se propone ser exhaustiva.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Iniciativa parlamentaria Fankhauser (N. 98.445).

¹⁰⁸ Véase al respecto igualmente el informe del Consejo Federal sobre la política suiza en materia de derechos humanos (respuesta al planteo del Consejero Bäumlin de 17 de diciembre de 1997 [N 97.3621]), en el anexo.

- a) Cooperación con la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa¹⁰⁹;
- b) Durante la Conferencia sobre el despojo de las víctimas del Holocausto, celebrada en Washington en diciembre de 1998, Suiza propuso organizar, en la Internet, una conferencia internacional dedicada al racismo y el antisemitismo;
- c) Con motivo de su participación en el Foro de Estocolmo sobre el Holocausto (26 a 28 de enero de 2000), el Gobierno de Suiza volvió a advertir una vez más contra las posibilidades de abuso que ofrece la Internet;
- d) Participación en el programa sobre “minorías nacionales” desarrollado conjuntamente por el Consejo de Europa y la Comisión Europea (por ejemplo, participación en la Conferencia de delegados de los gobiernos para las minorías nacionales);
- e) Apoyo a las iniciativas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): en particular, la Conferencia titulada “Governance and Participation: Integrating Diversity”, que tuvo lugar en Locarno del 18 al 20 de octubre de 1998 y cuyos trabajos se refirieron en particular a la integración de las minorías nacionales en los procesos de decisión de alcance nacional;
- f) Corresponde mencionar igualmente la Carta sobre la Seguridad Europea aprobada en la Conferencia en la Cumbre de Estambul de la OSCE (18 y 19 de noviembre de 1999): en las negociaciones referentes a esa Carta, Suiza se comprometió en favor de que se tuviesen en cuenta los intereses de las minorías;
- g) Suiza presta apoyo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con fines específicos: financiación de proyectos, delegación de un Coordinador de Proyectos, el Sr. Michael Murrezi (desde la primavera de 1999);
- h) Participación en el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa sobre los romaníes y los sinti;
- i) Participación en el Grupo de Trabajo sobre las Minorías, así como en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Autóctonas;
- j) Promoción de los derechos humanos y de la comprensión mutua a través de la cooperación para el desarrollo (véanse diversas actividades a cargo de la Dirección de Desarrollo y Cooperación).

¹⁰⁹ Véase el segundo informe de Suiza, de 18 de junio de 1999, aprobado por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en su 20^a Asamblea General, que tuvo lugar en Estrasburgo del 7 al 10 de diciembre de 1999, y que fue presentada al Comité de Ministros del Consejo de Europa en su 694^a reunión, el 19 de junio de 2000.

PARTE II : EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 A 7 DE LA CONVENCIÓN

I. CONDENA DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (Artículo 2)

A. Respeto del principio de la igualdad de trato por el Estado (apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 2)

75. Como se indicó en la Parte I del presente informe, el pueblo y los cantones aprobaron el 18 de abril de 1999 la nueva Constitución Federal, que entró en vigor el 1º de enero de 2000. El principio general de igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación, establecidos en el artículo 4 de la anterior Constitución Federal, dieron origen a una jurisprudencia firmemente establecida¹¹⁰ que la nueva Constitución de ningún modo pone en tela de juicio. Por el contrario, el artículo 8 de la nueva Constitución Federal dispone expresamente lo que sigue:

“Artículo 8. Igualdad

1. Todos los seres humanos son iguales ante la ley.
2. Ninguna persona debe sufrir discriminación, en particular por motivos de origen, raza, sexo, edad, idioma, situación social, modo de vida, convicciones religiosas, filosóficas o políticas, o deficiencia corporal, mental o psíquica.”

76. Si se compara este texto con el artículo 4 de la anterior Constitución Federal, se observa que el párrafo 1 del artículo 8 de la nueva Constitución estipula claramente que el principio de igualdad ante la ley no se aplica únicamente a los suizos, sino a todas las personas. Esta adaptación tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Federal, así como la doctrina predominante durante largo tiempo, conforme a las cuales los extranjeros también pueden hacer valer el artículo 4 de la Constitución Federal¹¹¹. Sin embargo, el principio de igualdad ante la ley exige que las situaciones idénticas se traten en igual forma, en conformidad con sus similitudes, y que las situaciones diferentes se traten de manera distinta según sus caracteres particulares.¹¹² Se desprende de este principio que pueden admitirse desigualdades de trato cuando se justifican por argumentos objetivos y serios, es decir, cuando la situación en que se encuentran dos personas o grupos de personas se distingue de tal modo en aspectos importantes que se justifica un trato diferenciado en vista de la situación real.

77. Aunque no se dispone todavía, en el momento en que se redacta el presente informe, de ninguna decisión judicial referente al párrafo 1 del artículo 8 de la nueva Constitución Federal, es evidente que se trata de una simple actualización del párrafo 1 del artículo 4 y que la jurisprudencia correspondiente a la anterior Constitución Federal mantiene su aplicación. Por lo tanto, cabe remitirse a la jurisprudencia del Tribunal Federal conforme a la cual, en virtud del artículo 8 de la Constitución Federal, el Tribunal

¹¹⁰ Véase el informe inicial de Suiza, párrafos 50 y siguientes.

¹¹¹ El artículo 4 de la Constitución garantizaba que “todos los suizos serán iguales ante la ley”. Ya en 1888 el Tribunal Federal amplió el campo de aplicación de esa disposición a las extranjeras y los extranjeros, sin limitarlo a las personas residentes en Suiza (ATF, 14, 489 y siguientes).

¹¹² Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3^a ed., Berna, 1999, páginas 396 y siguientes; Walter Kälin y Martina Caroni, “Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft”, en Walter Kälin (compilador), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Basilea, Ginebra y Munich, 1999, páginas 67 a 94, en particular página 68.

Federal debe examinar si una reglamentación o interpretación de una norma de derecho establece distinciones jurídicas que, en la situación a la que se aplica, no están fundadas en motivos razonables u omite reconocer distinciones que, sin embargo, están impuestas objetivamente.¹¹³ Sólo se exige un trato igualitario cuando las circunstancias son esencialmente las mismas. Corresponde tratar las situaciones distintas en función de sus diferencias objetivas.¹¹⁴

78. La obligación de garantizar la igualdad ante la ley asegura un orden jurídico matizado, que se apoya en distinciones con fundamento objetivo.¹¹⁵ Se desprende de ello que una desigualdad de trato positiva –es decir, medidas provisionales específicas adoptadas en favor de sectores particularmente desfavorecidos y destinadas a rectificar una discriminación anterior o actual– no sólo es lícita desde el punto de vista del derecho constitucional, sino que puede ser obligatoria en determinadas circunstancias.¹¹⁶ Sin embargo, tales medidas sólo pueden tener por objeto la eliminación de los perjuicios existentes a fin de que los sectores antes desfavorecidos en el marco del orden constitucional se encuentren en situación de igualdad con los demás, pero no pueden procurar ventajas propiamente dichas.

79. El párrafo 2 del artículo 4 de la Constitución Federal sólo consagraba expresamente la prohibición de la discriminación en el caso de la discriminación según el sexo; el actual texto constitucional tiene en cuenta otras materias: prohíbe, en particular, las desventajas fundadas en la raza, el origen étnico, el idioma o las convicciones religiosas, es decir, las características con connotaciones negativas de determinada persona en relación con otra que, sin embargo, se encuentra en igual situación, pero no presenta esa característica.¹¹⁷ Las garantías constitucionales, tal como están definidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 8 de la Constitución Federal, prohíben, por lo tanto, efectuar diferencias entre los individuos y poner de ese modo en desventaja a algunos simplemente por ser de origen extranjero o pertenecer a otra cultura o a otra religión. Esta disposición prohíbe, en consecuencia, que la mayoría ponga en situación de desventaja, por una desigualdad de trato, a los miembros de la minoría en razón de su origen o sus características lingüísticas, culturales, étnicas o de otra índole.

80. Debe señalarse a este respecto que el Tribunal Federal ha precisado, en dos sentencias, su jurisprudencia sobre las condiciones en que los extranjeros y las extranjeras pueden invocar la libertad de comercio e industria: en una sentencia de 26 de febrero de 1997 (ATF, 123, I, 19), referente a la admisión de un ciudadano extranjero a una pasantía como abogado, el Tribunal Federal declaró que un extranjero titular de una autorización anual de estadía –que está sujeto a las restricciones de policía aplicables a los extranjeros– no puede invocar, para obtener su inscripción en una pasantía como abogado, la libertad de industria y comercio en igual forma que un extranjero beneficiario de una autorización de establecimiento

¹¹³ Entre las numerosas referencias: ATF, 123, I, 1, considerando 6a, página 7; 121, I, 129, considerando 4d, páginas 134 y siguientes.

¹¹⁴ Véase Georg Müller, “L'article 4”, en Jean-François Aubert y otros (comps.), Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874”, Basilea, etc., 1987, así como sus adiciones posteriores de los N° 30 y 39.

¹¹⁵ Müller, op.cit. (supra, nota 112), páginas 396 y siguientes.

¹¹⁶ Mensaje del Consejo Federal de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y las correspondientes revisiones del derecho penal (FF, 1992, III, 265 y siguientes, párrafo 521); Müller, op.cit., (supra, nota 112), páginas 447 y siguientes.

¹¹⁷ Mientras que la obligación de igualdad ante la ley expresa el aspecto positivo del principio de igualdad de trato (“Todos los seres humanos son iguales ante la ley” [párrafo 1 del artículo 8 de la Constitución Federal]), la prohibición de la discriminación (párrafo 8 del artículo 8 de la Constitución Federal) presenta su faz negativa.

(véase también *infra*, párrafo 130). Sin embargo, en otra sentencia dictada el 4 de julio de 1997 (ATF, 123, I, 212), el Tribunal Federal consideró que un extranjero podía invocar la libertad de industria y comercio para obtener la exoneración respecto de las medidas de limitación del mercado de trabajo y aspirar a la renovación de su permiso de estadía en virtud del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros.

B. El problema de la discriminación entre extranjeros y la reserva formulada por Suiza en favor de su política de inmigración (apartado a) del párrafo 1 del artículo 2)

81. Cuando se presentó el informe inicial, la política de Suiza respecto de los extranjeros se apoyaba todavía en dos principios: el de limitación del número de extranjeros y el de integración de los extranjeros que viven y trabajan en el país (véase el informe inicial, párrafos 54 y siguientes). Mientras que la admisión de los estudiantes y pasantes, en particular en materia de cooperación técnica, obedecía a los mismos criterios para todos los extranjeros, en lo referente a la admisión en el mercado de trabajo se aplicaba el sistema de los “países de contratación tradicionales”. Las autoridades habían introducido ese modelo, llamado “modelo de los tres círculos”, al comienzo del decenio de 1990 para la contratación de trabajadores extranjeros.¹¹⁸

82. Desde entonces la política suiza en materia de integración y migración ha sido objeto de una revisión parcial. En 1998 se renunció definitivamente al “modelo de los tres círculos”.¹¹⁹ El Gobierno de Suiza, al revisar la reglamentación relativa a los extranjeros en 1998-1999, abandonó la “política de los tres círculos”¹²⁰ sustituyéndola, conforme a las propuestas formuladas en el informe final de la Comisión de Expertos sobre “Migración” (agosto de 1996) por un “sistema binario de admisión”.¹²¹ Las autorizaciones concedidas por Suiza hasta el 31 de octubre de 1998 habían indicado que la mayoría de las personas provenientes del antiguo círculo intermedio (los Estados Unidos de América, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda) eran personas altamente calificadas. La revisión del sistema de contratación, por lo tanto, en la práctica no da lugar a ninguna modificación notable. En la medida en que los puestos de trabajo no puedan ser ocupados por suizos desocupados ni por extranjeros solicitantes de empleo domiciliados en Suiza y autorizados a ejercer en el país una actividad profesional, podrá contratarse a extranjeros con prioridad en los países miembros de la Unión Europea o la AELC.

83. Las oficinas de empleo federales y cantonales pueden apartarse de este principio y admitir excepciones en favor de personas provenientes de otros países, siempre que posean altas calificaciones y existan motivos especiales que justifiquen tal excepción. Como antes, esas autorizaciones se otorgarán en el marco de los contingentes establecidos, dándose prioridad a los trabajadores nacionales, y sin perjuicio

¹¹⁸ Artículo 8 de la ordenanza de 6 de octubre de 1986, de limitación del número de extranjeros, RS 823.21. En el informe del Consejo Federal sobre la política respecto de los refugiados y los extranjeros se había anunciado su política (FF, 1991, III, 327). Véase ATF, 122, II, 113, 115 y siguientes; Andreas Auer, “Constitution et politique d’immigration: la quadrature des trois cercles”, en AJP/PJA (Pratique juridique actuelle), 1996, páginas 1230 y siguientes.

¹¹⁹ Véase Kälin Caroni, “Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft”, *loc.cit.* (*supra*, nota 112), páginas 80 y siguientes.

¹²⁰ La versión modificada del artículo 8 de la Ordenanza de limitación del número de extranjeros entró en vigor el 1º de noviembre de 1998 (RO 1998, página 2726). Sobre la base del párrafo 1 del artículo 8 de la Ordenanza, sólo puede otorgarse autorización de estadía para el primer ejercicio de una actividad remunerada a los ciudadanos de países de la Unión Europea o la AELC. Las personas provenientes de otros países sólo pueden ser contratadas excepcionalmente, en la medida en que posean calificaciones especiales, manifiestamente indispensables para una tarea determinada.

¹²¹ Véase también *infra*, Parte III, párrafo 270.

del principio de igualdad de condiciones de trabajo de los asalariados. Queda permitida, sin embargo, la admisión por motivos humanitarios, en el marco de programas de perfeccionamiento relacionados con proyectos de ayuda para el desarrollo o con fines de reunificación familiar. Estos motivos de admisión son independientes del principio binario de contratación.

84. El criterio de la capacidad de los extranjeros para su integración, tratado en detalle en el informe inicial (párrafos 54 y 56), ya no entra en juego en el “sistema binario de admisión”.

85. Desde el punto de vista de la Convención, el régimen de favor otorgado a los ciudadanos de países de Europa occidental en el marco de las estrechas relaciones comerciales establecidas, y que se acentuarán aún más con motivo de los siete acuerdos bilaterales sectoriales de 21 de junio de 1999 entre Suiza y la Unión Europea, no plantea problemas de principio.¹²² Uno de los siete acuerdos reglamenta globalmente la libre circulación de las personas. Aunque la Convención no contiene ninguna reserva general acerca de eventuales tratados especiales que establezcan privilegios, tales acuerdos, en opinión del Consejo Federal, son compatibles con la Convención en la medida en que se apliquen en el marco de uniones económicas estrechas y sobre la base de la reciprocidad.¹²³ Será preciso examinar más detenidamente la posibilidad de retirar la reserva formulada por Suiza respecto del apartado a) del párrafo 1 del artículo 2 cuando hayan entrado en vigor los acuerdos bilaterales con la Unión Europea y la nueva ley sobre los extranjeros que son nacionales de “terceros países”, que se encuentra todavía en estado de proyecto.

**C. Prohibición de la discriminación y su aplicación a las relaciones entre las personas
(apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2)**

86. Acerca de la cuestión de la prohibición de la discriminación y la posibilidad de un efecto horizontal entre las personas, corresponde remitirse principalmente al informe inicial (párrafos 57 y siguientes). Según la jurisprudencia y la doctrina tradicionales, la prohibición de la discriminación, según está definida en el artículo 8 de la Constitución Federal, por principio no puede tener efectos horizontales en las relaciones entre los individuos, salvo en determinados casos particulares.¹²⁴ El Consejo Federal, ya en su mensaje de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, estimó que sería difícil en la práctica adoptar medidas legislativas complementarias, además de agregados al Código Penal, con el fin de poner en

¹²² Véase el mensaje de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (FF, 1992, III, 265 y siguientes, párrafo 54).

¹²³ Véase, por ejemplo: ATF, 123, II, 472 y siguientes acerca del apartado h) del artículo 13 de la Ordenanza, y el apartado a) del párrafo 1 del artículo 28, sobre la transformación del permiso para trabajadores de temporada en autorización anual, y sobre la cuestión de la legalidad y la constitucionalidad de la nueva reglamentación de las condiciones de transformación (considerandos 3 y 4b; confirmación de la jurisprudencia). El Tribunal Federal ha considerado que la suspensión de las transformaciones de permisos para los nacionales de países que no forman parte de la AELC ni de la Unión Europea está en conformidad con los tratados concertados por Suiza: no existe violación de la prohibición de discriminación conforme al artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ni al párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (denominado en adelante “primer Pacto” [considerandos 4c) y d)]), ni tampoco del principio de igualdad ante la ley conforme al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (denominado en adelante “segundo Pacto” [considerando 4d]) ni de la Convención (considerando 4e).

¹²⁴ G. Müller, loc.cit. (supra, nota 114), 26.

práctica la obligación de luchar activamente contra los comportamientos discriminatorios de los particulares conforme a lo que dispone el párrafo 1 del artículo 2.¹²⁵

87. Es cierto que en obras recientes de derecho suizo y la jurisprudencia del Tribunal Federal se reconocen los efectos horizontales indirectos de las libertades individuales consagradas en la Constitución Federal.¹²⁶ La doctrina considera cada vez más que se puede y se debe negar la protección jurídica a la persona que obre en forma discriminatoria o efectúe manifestaciones discriminatorias en las relaciones contractuales privadas.¹²⁷ En cuanto al derecho contractual del trabajo, corresponde señalar especialmente que se considera abusivo el despido, y por lo tanto da lugar a la obligación de indemnizar, cuando una de las partes lo efectúa “por razones inherentes a la personalidad de la otra parte” (apartado a) del párrafo 1 del artículo 336 del Código de las Obligaciones).¹²⁸ Se encuentra la misma idea respecto de los arrendamientos de inmuebles: el propietario no tiene el derecho de rechazar a un arrendatario sustitutivo que le presente el arrendatario que rescinde su contrato anticipadamente “por aprehensiones vagas, antipatía o una actitud negativa de principio respecto de determinada categoría de personas” (véase ATF, 119, II, 36 a 38; 117, II, 156 y siguientes y 159). El Tribunal Federal ha declarado que los solicitantes de asilo, por ejemplo, podían válidamente ser arrendatarios sustitutivos y que no existe el derecho de rechazarlos simplemente en razón de su estatuto¹²⁹.

88. Sin embargo, debe señalarse que en el derecho privado suizo, con algunas excepciones, no existe la obligación general de contratar. Los particulares, en sus relaciones contractuales privadas, pueden concertar contratos de trabajo o de arrendamiento, por ejemplo, con las personas de su elección en la medida en que no se viole ninguna norma penal.

**D. Estímulo de las organizaciones y movimientos integracionistas
(apartado e) del párrafo 1 del artículo 2)**

89. Este punto se tratará más adelante, en la sección dedicada al artículo 7 de la Convención (medidas positivas contra los comportamientos racistas) [véase infra, sección VII].

II. CONDENA DEL APARTHEID (artículo 3)

90. Suiza condenó tempranamente el régimen de apartheid practicado en Sudáfrica. Como se indicó en el informe inicial (párrafos 61 y siguientes), Suiza destinó 50 millones de francos suizos, entre 1986 y la primavera de 1994, a un “programa de medidas positivas” que tenía por objeto poner fin al apartheid y permitir el surgimiento de un régimen democrático. Tras las elecciones democráticas de abril de 1994, Suiza resolvió sostener el proceso de transición en Sudáfrica hacia una sociedad democrática con un programa especial de una duración inicial de cinco años (1994-1999). Con respecto a la cooperación para

¹²⁵ “Una disposición de derecho privado que prohibiera a los particulares establecer en sus relaciones privadas distinciones basadas en la discriminación racial chocaría con considerables problemas de aplicación práctica en la medida en que la prueba de tal comportamiento sería difícil de realizar” (página 286 del mensaje).

¹²⁶ Véase Häfelin y Haller, loc.cit. (supra, nota 79), 1105 y siguientes.

¹²⁷ Martin Philipp Wyss, “Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?”, en Walter Kälin (comp.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, RDS (Revue de droit suisse), fascículo 29, Basilea y Frankfurt, 1999, páginas 115 y siguientes y 133.

¹²⁸ Esta solución restablece la que dispone la Ley sobre la Igualdad (artículo 9).

¹²⁹ Sentencia no publicada del Tribunal Federal de 7 de marzo de 1995 (reproducida en “Mietrechtspraxis”, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht, 1997, páginas 155 y siguientes).

el desarrollo, la Dirección de Desarrollo y Cooperación del Departamento Federal de Asuntos Exteriores suministró 60 millones de francos suizos; el Departamento dedicó otros 20 millones de francos suizos a medidas de fomento de la paz y la democracia. En verano de 1998 se adoptó la decisión de prorrogar este programa durante cinco años (hasta 2004).

91. Las relaciones que actualmente mantienen Suiza y Sudáfrica son excelentes y se han intensificado en los últimos años.¹³⁰ En las elecciones generales libres de 1994 y 1999 se afianzó la democracia en Sudáfrica. El Gobierno del presidente Mandela colocó en primer lugar de sus objetivos prioritarios la reconciliación del país y la reunificación de la sociedad, dividida profundamente. Es verdad que poner fin a decenios de apartheid habrá de llevar algún tiempo. Mediante su programa especial de cooperación para el desarrollo, la Dirección de Desarrollo y Cooperación proporciona una importante contribución a la reducción de las desigualdades entre ricos y pobres, así como a la estabilización y fortalecimiento de la democracia sudafricana. Los puntos principales de la cooperación son la reforma agraria (apoyando el derecho de los que hasta ahora carecían de tierras a adquirirlas en propiedad; apoyando a las comunidades rurales; fortaleciendo la legislación; aportando informaciones sobre modalidades de acceso a la propiedad inmueble y la restitución de tierras); la educación básica (mejorando la formación para una mayor igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo; desarrollando las escuelas del sector primario; ofreciendo un sistema de becas; promoviendo la capacitación y la alfabetización de los adultos); así como la democratización de la sociedad civil (estimulando y perfeccionando la cultura democrática, la comprensión y el respeto de los derechos humanos; fortaleciendo los derechos de los grupos desfavorecidos). Ya en 1994 la Dirección de Desarrollo y Cooperación apoyaba a las organizaciones no gubernamentales de Sudáfrica dedicadas a una sociedad democrática basada en el principio de igualdad. El programa especial de la Dirección de Desarrollo y Cooperación actualmente en curso, y limitado hasta el final de 2004, deberá contribuir a que la transición al período posterior al apartheid se lleve a cabo con el mínimo posible de tensiones sociales y de violencia.

92. El Departamento Federal de Asuntos Exteriores dirige, además, un programa de medidas para el fomento de la paz. En el marco de la promoción de la paz y la democracia, Suiza ha apoyado, en particular, mediante diversas contribuciones económicas, a la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, que contribuye en grado importante a la reconciliación del país mediante sus investigaciones y análisis del pasado. De este modo, durante alrededor de un año se destacó a dos expertos para que actuaran como jueces de instrucción internacionales. En febrero de 1997 Suiza asumió un compromiso contractual con la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, lo que hizo de ella el primer país que destinó una suma de 500.000 francos suizos a las víctimas del apartheid. La primera mitad de esta suma fue hecha efectiva de inmediato, en marzo de 1997. Debe recordarse, además, que la Secretaría de Estado de Economía¹³¹ apoya desde 1995, con una suma de hasta 12 millones de francos suizos, el desarrollo del sector económico privado y, en particular, la promoción de las pequeñas y medianas empresas de sectores desfavorecidos de la población.

93. La labor de cooperación para el desarrollo realizada por la Confederación, en conjunto, alcanzaba en 1998 –teniendo en cuenta contribuciones a diversas obras de ayuda mutua– una suma de 17,7 millones de francos suizos. Está concentrada principalmente en la provincia del Cabo Oriental, una de las más pobres del país.

¹³⁰ Véanse, a este respecto, las respuestas del Consejo Federal a la pregunta simple del Consejero Nacional Hollenstein (97.1031), de 20 de marzo de 1997, y la interpelación del grupo parlamentario socialista (99.3015), de 1º de marzo de 1999.

¹³¹ Antes Oficina Federal de Asuntos Económicos Exteriores.

	1997	1998	1999
	(en millones de francos suizos)	(en millones de francos suizos)	(en millones de francos suizos)
Programa de la Dirección de Desarrollo y Cooperación (sin incluir las contribuciones a obras de ayuda mutua)	12,8	11,5	7,5
Programa de promoción de la paz del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DP III)	4,1	3,8	4,4
Oficina Federal de Asuntos Económicos Exteriores y Secretaría de Estado de Economía	2,5	1,0	1,7
Total de la contribución pública de cooperación para el desarrollo	19,4	16,3	13,6

III. MEDIDAS TENDIENTES A CASTIGAR DETERMINADOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (artículo 4)

A. Disposiciones del artículo 261bis del Código Penal y del artículo 171 c) del Código Penal Militar (párrafo a) del artículo 4)

1. Aspectos generales

94. El párrafo a) del artículo 4 de la Convención impone a los Estados partes, en particular, que declaren como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial y toda incitación a la discriminación racial. Suiza ha cumplido esta obligación adoptando las disposiciones penales del artículo 261bis, párrafos 1 a 3, del Código Penal¹³² y del artículo 171 c) del Código Penal Militar¹³³, cuyo texto es idéntico. Estas disposiciones, que fueron objeto de un referéndum¹³⁴, resultaron aceptadas el 25 de septiembre de 1994 por el 54,7% de los votos emitidos.¹³⁵ Durante la campaña que precedió a la votación, los opositores invocaron principalmente las libertades de expresión y de información.

95. Tras la aprobación de estas disposiciones, el Parlamento examinó en sucesivas oportunidades las tensiones que pueden existir entre la aplicación e interpretación del artículo 261bis del Código Penal y la libertad de opinión. Así, el Consejo Nacional, a propuesta del Consejo Federal, rechazó el 3 de marzo de 1999 la moción del Consejero Gusset, de 19 de junio de 1997 (CN 97.3327).¹³⁶ A continuación, en una moción presentada el 21 de abril de 1999¹³⁷, algunos parlamentarios del ala derecha pidieron que el Consejo Federal derogara la ley antirracista por contradicción con el artículo 16 de la nueva Constitución

¹³² RS 311.0.

¹³³ RS 321.0.

¹³⁴ FF, 1993, II, 868.

¹³⁵ FF, 1994, II, 1416 f.; FF, 1994, V, 521 y 523. Con una participación electoral de 45,9%, aceptaron el proyecto 1.132.662 votantes y lo rechazaron 939.975 (véase también Oficina Federal de Estadística, Miroir statistique de la Suisse, 1996, páginas 378 y siguientes).

¹³⁶ BO CN, 1999, página 109. Véase también la interpelación del Consejero Keller (“Racismo: aplicación de la norma penal”, CN 94.3375); y la interpelación del grupo parlamentario del Partido Liberal Suizo de 17 de marzo de 1999 (“Racismo: denuncias abusivas”, CN 99.3092).

¹³⁷ Moción del Consejero Scherrer (“Derogación de la Ley sobre el Racismo”, de 21 de abril de 1999, CN 99.3169).

Federal (Libertad de opinión y de información); por último, en diciembre de 1999 se solicitó la disolución de la Comisión Federal contra el Racismo.¹³⁸¹³⁸ Al adoptar posición el 18 de agosto de 1999 sobre la moción del Consejero Scherrer, el Consejo Federal estimó que ni el derecho anterior ni la nueva Constitución garantizaban la libertad de opinión en forma irrestricta. Además, es posible conforme a los procedimientos penales de la mayoría de los cantones poner a cargo del denunciante los gastos del proceso y obligarle a reembolsar los gastos del acusado cuando, con dolo o culpa grave, denunció por infracción del artículo 261bis a una persona inocente. El Consejo Federal desarrolló especialmente los siguientes puntos:

“2. La libertad de opinión otorga a todas las personas el derecho de expresarse libremente en cualquier forma y sobre cualquier tema. El derecho a la libertad de opinión es, no sólo una condición necesaria para la comunicación entre las personas, sino igualmente indispensable para el funcionamiento de una comunidad democrática. El alto grado de valor atribuido a la libertad de opinión es la razón por la que el ámbito protegido por este derecho se define en términos muy amplios en la jurisprudencia del Tribunal Federal y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...]”

3. No obstante, ni el derecho actual ni la nueva Constitución garantizan la libertad de opinión en forma irrestricta. Como resulta del dictamen del Consejo Federal de 17 de septiembre de 1997 a propósito de la moción del Consejero Gusset acerca de la revisión de la disposición penal sobre la discriminación racial, la protección contra las discriminaciones goza de prioridad sobre la libertad de opinión siempre que una opinión expresada viole la dignidad humana. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, e igualmente conforme al artículo 36 de la nueva Constitución Federal, es posible restringir la libertad de opinión cuando las opiniones expresadas presentan un contenido racista. Tales restricciones deben basarse en un fundamento legal, deben ser de interés público y deben respetar el principio de proporcionalidad. A ese respecto, en su dictamen acerca de la moción del Consejero Gusset, el Consejo Federal precisó que, en la mayoría de los casos, la disposición penal contra la discriminación racial estaba en situación de contradicción con la libertad de opinión. Ello no significa, sin embargo, que tales situaciones de conflicto deban suponer una restricción desproporcionada de la libertad de opinión. [...] Pero [la nueva Constitución] tampoco ofrece un salvoconducto para cualquier expresión de opiniones racistas.”

96. Otros medios políticos también se consagraron a esta cuestión, y los días 27 y 28 de marzo de 1997 el grupo de trabajo “Junge Panther Schweiz” presentó una iniciativa popular para el examen preliminar por la Cancillería Federal. Esta iniciativa, titulada “Por la libertad de palabra y el levantamiento simultáneo de la prohibición del racismo”¹³⁹, tenía por objeto derogar la norma penal antirracista. La reunión de firmas se inició el 12 de mayo de 1998.¹⁴⁰ Sin embargo, esta iniciativa, promovida en forma de proyecto totalmente redactado, fracasó ya en la etapa de la obtención de firmas,

¹³⁸ Postulación del Consejero Mörgeli, “Disolución de la Comisión Federal contra el Racismo”, de 22 de diciembre de 1999 (CN 99.3645); véase, a este respecto, infra, párrafo 219.

¹³⁹ En el examen preliminar, la Cancillería Federal decidió modificar el título de la iniciativa popular (FF, 1998, 2177 y siguientes). El Comité de Iniciativa interpuso un recurso administrativo ante el Tribunal Federal: inicialmente, el Comité de Iniciativa deseaba dar a su iniciativa popular simplemente el título de “Por la libertad de palabra”. La Chancillería Federal comprobó que la única medida estipulada expresamente que figuraba al comienzo del texto de la iniciativa (la derogación del artículo 261bis del Código Penal) no figuraba en el título y, por consiguiente, faltaba un elemento decisivo según las afirmaciones de los autores. Se corría el peligro de que el lector desprejuiciado fuera inducido a error al leer solamente el título (véase la sentencia de la primera sala de derecho público del Tribunal Federal de 30 de marzo de 1998 [1A.314/1997/boh]).

¹⁴⁰ FF, 1998, 2177 a 2189.

pues el comité de iniciativa no logró reunir el número necesario de firmas antes del vencimiento del plazo establecido, el 12 de noviembre de 1999.¹⁴¹

97. La experiencia demuestra que casi cualquier nueva disposición penal presenta, en una primera etapa, dificultades de aplicación. No deja de ocurrir lo mismo con la norma contra la discriminación racial. Según una encuesta llevada a cabo a pedido de dos organizaciones judías por el instituto de investigación Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) sobre el tema del antisemitismo, y cuyos resultados se publicaron en marzo de 2000¹⁴², el 69% de los suizos aprueba actualmente la norma penal antirracista, mientras que la desaprueba un 15%. Además, los tribunales cantonales y el Tribunal Federal establecen una jurisprudencia cada vez más firme (véase infra, párrafos 104 y siguientes).

2. Fundamentos jurídicos

98. El artículo 261bis del Código Penal dispone lo siguiente:

“Será castigado con pena de prisión o de multa: el que públicamente incite al odio o la discriminación contra una persona o grupo de personas debido a su pertenencia racial, étnica o religiosa;

el que públicamente propague una ideología tendiente a vituperar o denigrar sistemáticamente a los miembros de una raza, etnia o religión;

el que con igual propósito organice o aliente actos de propaganda o tome parte en ellos;

el que públicamente, mediante la palabra, la escritura, las imágenes, los gestos o vías de hecho o en cualquier otra forma vitupere o discrimine, lesionando su dignidad humana, a una persona o grupo de personas en razón de su raza, pertenencia étnica o religión o que, por igual motivo, niegue, minimice groseramente o procure justificar un genocidio u otros crímenes de lesa humanidad;

el que niegue a una persona o grupo de personas, por su pertenencia racial, étnica o religiosa, cualquier servicio destinado al público.”

99. Los culpables de estos actos son enjuiciados de oficio y castigados con pena de prisión (de entre tres días y tres años) o una multa de hasta 40.000 francos suizos. El artículo 171 c) del Código Penal Militar tiene igual texto, salvo que añade la posibilidad de una sanción meramente disciplinaria en los casos “de escasa gravedad”.

100. El contenido de la norma penal puede resumirse del siguiente modo:

a) La prohibición de incitar públicamente al odio contra una persona o grupo de personas por su raza y de organizar actos de propaganda (párrafos 1 a 3 del artículo 216bis del Código Penal);

¹⁴¹ FF, 1999, 8892.

¹⁴² La encuesta sobre el antisemitismo se llevó a cabo a pedido de la Coordinación Intercomunitaria contra el Antisemitismo y la Difamación (Cicad), de Ginebra, y el American Jewish Committee, de Nueva York. En enero de 2000, la GfS interrogó telefónicamente a 1.210 personas representativas de los territorios suizos de habla alemana y francesa.

b) La prohibición de negar, minimizar groseramente o tratar de justificar un genocidio u otros crímenes de lesa humanidad (párrafo 4 del artículo 216bis del Código Penal);

c) La prohibición de negar un servicio destinado al público a una persona o grupo de personas por su pertenencia racial, étnica o religiosa (párrafo 5 del 261bis del Código Penal).

101. Las diferentes formas de infracción establecidas en el artículo 261bis tienen ciertos elementos comunes y plantean, en consecuencia, determinados problemas. Así ocurre, por ejemplo, con la cuestión del bien jurídicamente protegido; la limitación de la aplicación de la norma a los actos cometidos en público; y el círculo de las personas que resultan protegidas. Se ha discutido sobre todo la primera de estas cuestiones, pues las otras dos no plantean incertidumbres desde el punto de vista doctrinario ni de la aplicación del derecho (véase infra, párrafos 104 y siguientes). Se reseñarán a continuación algunos puntos a cuyo respecto la jurisprudencia y la doctrina concuerdan en lo esencial.¹⁴³

102. El Tribunal Federal, en una sentencia dictada el 5 de diciembre de 1997 (véase infra, párrafo 109), ha precisado la cuestión del bien jurídicamente protegido considerando que el artículo 261bis del Código Penal protegía no solamente la paz pública, sino también la dignidad del individuo.¹⁴⁴ Lo esencial en este punto es que la paz pública sólo está protegida indirectamente, como consecuencia de la protección otorgada a la dignidad humana. El artículo 261bis del Código Penal protege la dignidad del individuo en la medida en que pertenece a una raza, una etnia o una comunidad religiosa determinadas, lo que se expresa inequívocamente en el párrafo 4, pero también, en lo sustancial, en los tres primeros párrafos. Corresponde señalar que el legislador suizo ha ido más allá de las exigencias impuestas por la Convención al incluir expresamente, entre los actos punibles, la discriminación fundada en motivos religiosos y la negación de un servicio ofrecido públicamente. La disposición penal no protege únicamente a grupos de personas, como se establece en la Convención, sino también a los individuos.

103. Los grupos mencionados en la ley deben distinguirse por la circunstancia de que se conciben a sí mismos como integrantes de una comunidad diferente del resto de la población en determinados aspectos, en particular su tradición, su idioma, su destino, pero también sus valores morales y sus normas de comportamiento. A la inversa, también es preciso que la población considere a la comunidad con igual criterio y que, en el caso de la pertenencia a una raza, por ejemplo, le atribuya, además, características hereditarias particulares. Para formar un grupo en el sentido indicado por la ley no basta, por lo tanto, ser de una misma nacionalidad, a menos que ésta corresponda a una etnia o una raza particulares o, por lo menos, así lo perciba la población.

¹⁴³ Marcel A. Niggli, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG, 1996 (traducción al francés por Marie-Annick Peyraud-Bouchard: Discrimination raciale: un commentaire au sujet de l'art. 261bis CP et de l'art. 171c CPM, Zurich, 2000). En 1999 se publicó un suplemento editado por la Sociedad para las Minorías de Suiza y la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo, Rassendiskriminierung. Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998; véase igualmente Alexandre Guyaz, L'incrimination de la discrimination raciale (tesis), Lausana, 1996; Karl-Ludwig Kunz, “Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung - Bemerkungen zur bundesrätlichen Botschaft”, en Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 109, 1992, páginas 154 y siguientes; Jörg Rehberg, Strafrecht IV: Verbrechen gegen die Allgemeinheit, 2^a ed., Zurich, 1996; Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, en especial la Parte II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 4^a ed., Berna, 1995, párrafo 39, N° 21 y siguientes, así como Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2^a ed., Zurich, 1997.

¹⁴⁴ Anteriormente se ignoraba si el artículo 261bis del Código Penal protegía la paz pública, como lo sostiene una parte importante de la doctrina (véase el mensaje y también el informe inicial, párrafo 66; véase igualmente Kunz, loc.cit.; Trechsel, op.cit.; Stratenwerth, op.cit.), o protegía la dignidad humana (Niggli, op.cit.; Rehberg, op.cit.).

3. Jurisprudencia penal de los tribunales

a) Jurisprudencia cantonal

104. Desde la entrada en vigor de la ley antirracista, el 1º de enero de 1995, se han dictado unas 300 sentencias (incluyendo los procedimientos suspendidos).¹⁴⁵ Cada año se somete a procedimientos judiciales un centenar de asuntos. Durante el período abarcado por este informe se desarrolló una jurisprudencia cantonal firmemente establecida, que puede apoyarse en una bibliografía especializada firme¹⁴⁶.

105. No resulta fácil efectuar una clasificación de las sentencias dictadas hasta ahora, porque los hechos que las originan son muy diversos y sólo en pocos casos es posible encontrar un denominador común. Un grupo que puede delimitarse, sin embargo, con claridad, y que también es el que dio lugar a mayor número de condenas, es el formado por los actos de carácter antisemita. Se han dictado condenas, en particular, por cartas de lectores¹⁴⁷, manifestaciones expresadas en una circular proveniente de una agrupación religiosa (véase infra, párrafo 109), una sátira carnavalesca, pero también otros actos de carácter antisemita (gestos o palabras).¹⁴⁸ Sin embargo, el mayor número de sentencias es el derivado de escritos que niegan, minimizan o procuran justificar el Holocausto¹⁴⁹, así como los que utilizan citas notorias de antisemitismo.¹⁵⁰

106. Si las sentencias citadas permiten encontrar un denominador común, en cambio resulta difícil clasificar los demás hechos que dieron lugar a decisiones. Por ejemplo, se han dictado condenas por discriminación racial contra determinados grupos de personas. Los hechos, sin embargo, son demasiado variados para que puedan aislarse categorías respecto de las cuales se hayan considerado cumplidos los elementos constitutivos previstos en el artículo 261bis del Código Penal (o, por el contrario, que no lo estaban). Los actos respectivos abarcan desde pintadas con pulverizador¹⁵¹ hasta la amenaza de actos de violencia¹⁵², pasando por los dicterios groseros y los insultos.¹⁵³ Las sentencias según las cuales no era aplicable el artículo 261bis tampoco constituyen un cuadro particularmente significativo, sobre todo

¹⁴⁵ Para una visión global detallada véase la cronología de H. Stutz, que se encuentra en la Internet en <http://www.gra.ch>. Véase también infra, Parte III, párrafos 301 y siguientes.

¹⁴⁶ En octubre de 1996 se publicó el primer comentario sobre la aplicación del artículo 261bis del Código Penal y el artículo 271 c) del Código Penal Militar (véase Niggli, op.cit., supra, nota 143), y en 1999 se publicó el suplemento sobre jurisprudencia de 1995-1998 (Ibíd.).

¹⁴⁷ Ordenanza penal del juez instructor del distrito de Vaud Septentrional de 28 de mayo de 1998.

¹⁴⁸ Véanse también las sentencias del Tribunal Correccional de Basilea Urbana de 17 de marzo de 1998 y 22 de abril de 1998 (saludo hitleriano).

¹⁴⁹ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal Cantonal de Vaud de 8 de junio de 1998 y del Tribunal Correccional del distrito de Vevey de 8 de octubre de 1997 (sobre “Les mythes fondateurs de la politique israélienne”, así como la ordenanza penal del Procurador General del cantón de Ginebra de 14 de agosto de 1997 (igualmente causada por el mismo libro).

¹⁵⁰ Véase, en particular, la ordenanza penal del Juez de Instrucción de Schaffhausen de 18 de marzo de 1997.

¹⁵¹ En particular, la sentencia de la autoridad penal del distrito de Uster de 14 de julio de 1995.

¹⁵² Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Distrito de Zurich de 16 de febrero de 1998.

¹⁵³ Véase, en particular, la ordenanza penal del Juez de Instrucción de Distrito de Saint-Gall de 10 de marzo de 1998.

porque no siempre se advierte si el procedimiento penal se suspendió por falta de claridad de la situación en materia de pruebas o porque las autoridades competentes estimaron que no se cumplían los requisitos del delito. Puede comprobarse, sin embargo, que con frecuencia se ha excluido la aplicabilidad del artículo 261bis del Código Penal simplemente por no cumplirse el criterio de la acción pública, en particular en los casos de discusiones desarrolladas sin testigos. Debe mencionarse, además, que en 1999 se dictó por primera vez una condena por la negativa de ofrecer un servicio destinado al público.

107. Diversos asuntos referentes a procedimientos judiciales referentes a la Ley contra el Racismo tuvieron un importante eco en los medios de difusión y la opinión pública, lo que también contribuye a la prevención de tales actos. Constituyó uno de los hechos más espectaculares el enjuiciamiento de un notorio negador de la realidad del Holocausto¹⁵⁴: en abril de 1996 el Fiscal General formuló acusación ante el Tribunal de Distrito de Baden (cantón de Argovia) por discriminación racial, y en julio de 1998 el acusado fue condenado a 15 meses de prisión sin liberación condicional y una multa de 8.000 francos suizos. Además fue condenado a pagar 1.000 francos a un demandante que promovió contra él una acción civil por injuria; también se incautaron 10.000 francos provenientes de la venta de libros revisionistas. El Tribunal Supremo del cantón de Argovia confirmó esta sentencia en junio de 1999, ante lo cual el acusado interpuso un recurso de nulidad ante el Tribunal Federal; pero el 22 de marzo de 2000 el Tribunal desestimó ese recurso por falta de fundamentos confirmando la pena de prisión sin liberación condicional por 15 meses¹⁵⁵.

108. Las autoridades cantonales están obligadas por el párrafo 16 del artículo 1 de la Ordenanza sobre las comunicaciones, de 28 de noviembre de 994 (RS 312.3), a comunicar al Ministerio Público todas las sentencias, resoluciones administrativas y decisiones de sobreseimiento correspondientes al artículo 261bis del Código Penal. El Ministerio Público pone a disposición de la Comisión Federal contra el Racismo, entre otros documentos, copias de esas sentencias.¹⁵⁶

b) Jurisprudencia del Tribunal Federal

109. El 5 de diciembre de 1997 el Tribunal Federal dictó su primera resolución en aplicación de la nueva norma penal: así, en su sentencia ATF, 123, IV, 202, al pronunciarse sobre los párrafos 1 a 4 del artículo 261bis del Código Penal, el Tribunal Federal estimó que esta disposición protegía la dignidad del individuo en la medida en que éste pertenece a una raza, etnia o religión. En consecuencia, incurre en delito el que discrimina a una persona debido a su raza, su etnia o su religión presuntas; no cuenta que tales pertenencias sean o no reales (considerando 3 a)). El concepto de “incitación al odio” comprende también la instigación o exhortación a tales sentimientos (considerando 3 b)). Se considera público, especialmente, lo que se dirige a un amplio círculo de destinatarios (considerando 3 d)). Desde el punto de vista subjetivo, la infracción supone un comportamiento intencional, con móviles de discriminación racial (considerando 4 c)). El asunto se refería a un envío de numerosas cartas que contenían afirmaciones antisemitas. El Tribunal Federal confirmó la pena de privación de libertad por cuatro meses y la multa de 5.000 francos aplicada al apelante.

110. En la sentencia ATF, 124, IV, 21, el Tribunal Federal confirmó una confiscación de folletos y discos compactos con contenido racista. En su sentencia de 30 de abril de 1998 consideró que, aun cuando no existiera un acto punible, la literatura racista podía ser confiscada y destruida. Confirmó también una decisión del tribunal cantonal de Neuchâtel, que había dispuesto la destrucción de

¹⁵⁴ La prensa dio cuenta con regularidad del desarrollo de los procedimientos (véase, por ejemplo, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 6 de julio de 1995; 10 de abril de 1996; 12 de marzo, 17 de julio y 22 de julio de 1998; 24 de julio y 30 de diciembre de 1999; y 27 de abril de 2000).

¹⁵⁵ Sentencia 6S.719/1999, de 22 de marzo de 2000.

¹⁵⁶ Véase infra, Parte III, párrafos 301 y siguientes.

20 periódicos y 30 discos compactos con contenido racista cuyos destinatarios no habían sido objeto de condena. El Tribunal Federal consideró que el mensaje –cualquiera que fuese su forma material– presentaba a las personas pertenecientes a una raza, etnia o religión como de valía inferior desde el punto de vista de la dignidad humana y, por lo tanto, quedaba comprendido en el párrafo 1 del artículo 261bis del Código Penal (considerando 2b)).

111. En una sentencia de 10 de agosto de 1999, el Tribunal Federal consideró que el principio de responsabilidad sucesiva no podía aplicarse en los casos de discriminación racial.¹⁵⁷ El que difunde un libro que contiene afirmaciones racistas no puede invocar la responsabilidad sucesiva prevista en el derecho penal en materia de prensa para volcar en el autor la totalidad de la responsabilidad penal.¹⁵⁸ Ésta es la conclusión que cabe extraer de la fundamentación escrita del Tribunal Federal sobre el caso de un librero de Montreux que había difundido y vendido en librerías el libro revisionista “Les mythes fondateurs de la politique israélienne”, del francés Roger Garaudy. En efecto: cuando una disposición legal prohíbe precisamente la publicación de determinados contenidos, considerar único responsable al autor del escrito sería contrario al objetivo que procura la ley. Cabe tomar el ejemplo de la prohibición de la representación de la violencia y la pornografía extremas (artículos 135 y 197 del Código Penal); sería absurdo, en tales casos, exonerar al que difunde esos objetos y castigar únicamente al fabricante o importador. Conforme a la sentencia mencionada, ocurre lo mismo con las infracciones penales por discriminación racial. El propósito de la norma penal antirracista, que es, en particular, prohibir las publicaciones que contengan afirmaciones racistas, se frustraría si la persona que difunde tales escritos pudiera gozar del privilegio que se otorga por el derecho penal aplicable a la prensa y la responsabilidad recayera únicamente en el autor.

112. En una sentencia de 3 de noviembre de 1999, el Tribunal Federal precisó su jurisprudencia considerando que podía aplicarse igualmente el párrafo 4 del artículo 261bis del Código Penal cuando las afirmaciones racistas se dirigieran a terceros y no sólo directamente a la minoría respectiva.¹⁵⁹ La sentencia ATF, 124, IV, 121 (ver supra, párrafo 110) permitía llegar a la conclusión de que únicamente los tres primeros párrafos del artículo 261bis del Código Penal se aplicaban en caso de discriminación pública ante terceros. Mientras que el asunto del que se trataba se refería a la propagación de sentimientos de odio hacia los negros, el Tribunal Federal debió juzgar posteriormente la negación del genocidio (es decir, el exterminio de los judíos en el régimen del Tercer Reich), que sólo se menciona en el párrafo 4 de la disposición. Según la sentencia de la Sala de Casación Penal, este comportamiento también es punible cuando las afirmaciones de que se trata se realizan ante terceros y no sólo ante los judíos interesados.

113. La Sala de Casación Penal del Tribunal Federal anuló la condena del redactor de un periódico, que había sido condenado a la pena de tres meses de prisión con suspensión condicional, dictada por el Tribunal de Apelaciones de Basilea por varios actos de discriminación racial. El Tribunal Federal aprobó, en algunos puntos, el recurso de derecho público, así como la acción de nulidad, del redactor. Sin embargo, confirmó por el contrario el fundamento de la condena por discriminación racial y devolvió el asunto al Tribunal de Apelaciones cantonal para que dictara nueva sentencia. El Tribunal Federal anuló la condena, particularmente por razones de procedimiento, estimando que el Fiscal General no había dado tiempo suficiente al acusado para la preparación de su defensa.¹⁶⁰ El Tribunal Federal hizo lugar en parte

¹⁵⁷ Sentencia de la Sala de Casación Penal del Tribunal Federal de 10 de agosto de 1999 (6S.810-813/1998).

¹⁵⁸ “Cuando se cometa una infracción por medio de la prensa y se consume con la publicación misma, el autor del escrito será su único responsable [...]” (párrafo 1 del artículo 27 del Código Penal).

¹⁵⁹ Sentencia de la Sala de Casación Penal del Tribunal Federal de 3 de noviembre de 1999 (6S.186/1999).

¹⁶⁰ Sentencias de la Sala de Casación Penal del Tribunal Federal de 3 de marzo de 2000 (6P132/1999 y 6S.488/1999).

al recurso de nulidad considerando -contrariamente a la instancia anterior- que dos pasajes del texto del texto incriminado no eran pertinentes desde el punto de vista penal. Se trataba, en primer lugar, de la expresión “Holocaust-Hysterie” (histeria del Holocausto), que en opinión del Tribunal Federal no se refiere al Holocausto en sí mismo sino a la forma en que actualmente se aborda el tema. A juicio del Tribunal Federal esa expresión, tomada en su contexto, no significa que los crímenes cometidos contra los judíos hayan sido menos graves que lo que se supone en general, tanto desde el punto de vista de su amplitud como de su carácter; esta expresión “inoportuna” se refiere más bien a la forma en que se aborda actualmente el tema del Holocausto, es decir, en particular, a la amplitud y el carácter de las informaciones dadas por los medios de difusión. En segundo lugar, se trataba de la expresión “Gaskammer- und Umerziehungsgeist” (“la obsesión de las cámaras de gas y la obsesión de la reeducación”). La crítica expresada aquí apuntaría a los medios dedicados a recordar a la juventud de hoy los hechos de la época y el papel que en ellos desempeñó Suiza. El Tribunal Federal considera que la expresión es “de mal gusto” sin que pueda, sin embargo, asimilarse a una minimización grosera del Holocausto en el sentido del artículo 261bis del Código Penal. Los textos que aluden a la “Holocaust-Hysterie” y a la “Gaskammer- und Umerziehungsgeist” no alcanzan, según el Tribunal Federal, a constituir una denigración de los judíos, delito que sería punible por la ley. En efecto: al interpretar la ley a la luz de la libertad de expresión y de opinión, como lo estipula la Constitución, sólo pueden constituir delito de racismo las expresiones verdaderamente innobles y que traduzcan un verdadero real de la persona humana.

114. Por último, el 22 de marzo de 2000 el Tribunal Federal confirmó la pena de prisión por 15 meses sin libertad condicional dictada contra un notorio negador del Holocausto por el Tribunal de Distrito de Baden (cantón de Argovia) y confirmada por el Tribunal Supremo de ese cantón.¹⁶¹ El acusado era autor de varios libros y artículos periodísticos en que se negaba el exterminio planificado en gran escala de millones de judíos y, en particular, el hecho de que se hubieran construido cámaras de gas con ese fin. Después de que el Tribunal de Distrito de Baden lo condenó, en julio de 1998, por varios casos de discriminación racial e injurias a 15 meses de prisión sin liberación condicional y una multa de 8.000 francos suizos, interpuso apelación contra la sentencia. Ante el Tribunal Federal argumentó, en particular, que ninguna de sus publicaciones había puesto en tela de juicio el Holocausto en sí mismo, sino que controvertía simplemente el empleo del gas y de cámaras de gas y “el número de varios millones de víctimas” afirmado habitualmente. El Tribunal Federal consideró que esta argumentación era de “pura hipocresía” y “apariencia pseudocientífica”. La negación de la existencia de las cámaras de gas ya representaba por sí sola una minimización grosera del Holocausto. Según estimaciones ampliamente difundidas y fundadas en innumerables pruebas, alrededor de seis millones de judíos fueron asesinados, entre ellos un número importante por medio del gas. Al afirmar que sólo habían sido asesinados algunos centenares de miles de judíos, el acusado negaba o minimizaba de manera grosera uno de los crímenes más horrorosos de la humanidad. Para el Tribunal Federal, la objeción de que el acusado estaba persuadido de la exactitud de sus conocimientos sobre la base de sus trabajos de investigación y, por lo tanto, no cabía reprocharle haberse expresado de mala fe, tampoco era fundada. Como lo expone el Tribunal Federal en su sentencia, en derecho penal el concepto de “negación” no supone un acto de mala fe. Basta que el acusado se haya pronunciado por la inexactitud de sus afirmaciones y haya procedido con dolo eventual. El Tribunal Federal consideró que la tesis de una confabulación judía contra el Occidente cristiano, difundida por el acusado, era una ideología tendiente al vituperio y la denigración sistemática de los judíos (párrafo 2 del artículo 261bis del Código Penal).

¹⁶¹ Véase también supra, párrafo 107.

c) Apreciación

115. Se comprueba que la disposición del artículo 261bis del Código Penal puede aplicarse con coherencia y prudencia. Contrariamente a los temores que precedieron su aprobación –de que el artículo fuera demasiado impreciso y dejara a las autoridades encargadas de aplicarlo un margen, en la evaluación, incompatible con el principio de determinación del derecho penal¹⁶²– la aplicación de la norma no plantea ninguna dificultad particular. Cabe extraer la conclusión de que la aplicación de la norma antirracista es eficaz, no crea dificultades especiales y se desarrolla a su respecto una doctrina clara.

B. Prohibición de las organizaciones y las actividades de propaganda de carácter racista, y reserva de Suiza (párrafo b) del artículo 4)

116. Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Federal que las autoridades tienen el deber de disponer la disolución de las organizaciones dotadas de personalidad jurídica cuando persiguen un objetivo ilegal. Pero debe tenerse en cuenta también el derecho fundamental que garantiza la libertad de asociación (artículo 23 de la Constitución Federal), por lo que no corresponde declarar que la simple adhesión a una organización constituye por sí sola un acto punible. En cuanto a las razones que llevaron a Suiza a formular una reserva respecto del artículo 4 de la Convención, corresponde remitirse al párrafo 68 del informe inicial.

117. Sin embargo, el artículo 260ter del Código Penal (véase infra, Parte III, párrafos 312 y siguientes) permite castigar la participación o el apoyo a una organización de constitución y composición secretas y que tenga por objetivo cometer actos de violencia criminal de carácter discriminatorio.¹⁶³ No es preciso que la organización tenga personalidad jurídica. Basta que exista de hecho y esté dotada de una estructura estable, es decir, que tenga actividades planificadas y sistemáticas, comprobables objetivamente, que manifiesten el peligro que representa. No es preciso que tenga por objetivo exclusivamente la comisión de crímenes (en el sentido del párrafo 1 del artículo 9 del Código Penal), pero debe tener sustancialmente ese propósito. En cuanto su objetivo no sea el de perpetrar actos de violencia, la tendencia a obtener ventajas económicas por medios criminales debe constituir su objetivo principal. Participa en la organización la persona que se adhiere a ella, despliega una actividad vinculada con el objetivo criminal que la organización se propone, y se somete a los objetivos de ésta, a menos que ocupe un puesto de dirigente.

C. Obligación de las autoridades de prohibir la discriminación racial (párrafo c) del artículo 4)

118. En virtud del párrafo c) del artículo 4 de la Convención, los Estados partes se obligan a imponer la prohibición de la discriminación racial a todas las autoridades. Se reconoce en general que la prohibición de la discriminación codificada expresamente en el artículo 8 de la Constitución Federal se refiere a todas las autoridades públicas, cualquiera que sea el nivel del Estado en que estén situadas. Además, cabe mencionar el artículo 9 de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

¹⁶² Véase, en especial, Fredi Hänni, “Die Schweizerische Anti-Rassismus-Strafnorm und die Massenmedien” (tesis), Berna, 1996; y, del mismo autor, “Rassendiskriminierung im Strafrecht: Eingrenzungen nötig”, en Plädoyer 4/1997, páginas 28 y siguientes.

¹⁶³ Véase el mensaje de Consejo Federal sobre la modificación del Código Penal y el Código Penal Militar (FF, 1993, III, 269 y siguientes).

“Artículo 9. Protección contra la arbitrariedad y protección de la buena fe.

Toda persona tendrá derecho a ser tratada por los órganos del Estado sin arbitrariedad y en conformidad con las reglas de la buena fe.”

119. Al tomar posición acerca del informe sobre el antisemitismo en Suiza, presentado en otoño de 1998 por la Comisión Federal contra el Racismo, informe que contiene, en particular, recomendaciones sobre medidas preventivas en las esferas de la actividad política, las autoridades y la administración, el Consejo Federal declaró que habría de proseguir con determinación su lucha contra todas las formas de racismo, discriminación y antisemitismo y haría cuanto estuviese a su alcance para poner en práctica las recomendaciones de la Comisión.

IV. ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, EN ESPECIAL RESPECTO DE CIERTOS DERECHOS HUMANOS (artículo 5)

A. Derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia (párrafo a) del artículo 5

120. Los artículos 122 y 123 de la Constitución Federal disponen que los cantones, como antes, son competentes en materia de organización judicial, procedimiento y administración de justicia en materia civil y penal. La legislación federal sólo reglamenta los procedimientos ante las instancias federales. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Federal acerca de los derechos fundamentales en materia de procedimiento establece una serie de principios que los cantones deben respetar. Así, el Tribunal Federal vela por que las autoridades cantonales respeten los principios enunciados en los artículos 8 y 30 de la Constitución Federal (igualdad ante la ley y el conjunto de derechos procesales derivados de ella, y derecho a ser juzgado por un tribunal establecido por la ley, respectivamente), así como en los artículos 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los artículos 9 y 14 del segundo Pacto.¹⁶⁴

121. Las disposiciones siguientes de la Constitución Federal revisada incorporan la jurisprudencia del Tribunal Federal acerca de las garantías procesales ante las autoridades judiciales y administrativas, jurisprudencia que ya se expuso en el informe inicial (derecho a un trato igual y equitativo, derecho a ser juzgado en un plazo razonable, derecho a ser oído y derecho a la asistencia judicial gratuita):

“Artículo 29. Garantías generales de procedimiento

1. Toda persona tendrá derecho, en cualquier procedimiento judicial o administrativo, a que su causa sea tratada equitativamente y juzgada en un plazo razonable.
2. Las partes tendrán el derecho de ser escuchadas.
3. Toda persona que no disponga de recursos suficientes tendrá derecho, a menos que su causa parezca desprovista de toda perspectiva de éxito, a recibir asistencia judicial gratuita. Tendrá derecho, además, a la asistencia gratuita de un defensor en la medida en que lo requiera la salvaguardia de sus derechos.”

¹⁶⁴ Véanse, al respecto, las explicaciones proporcionadas en el segundo informe periódico del Gobierno de Suiza al Comité de Derechos Humanos, de 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2), párrafos 134 y siguientes.

“Artículo 30. Garantías del procedimiento judicial

1. Toda persona cuya causa deba ser juzgada en un procedimiento judicial tendrá derecho a que su causa se someta a un tribunal establecido por la ley, competente, independiente e imparcial. Quedan prohibidos los tribunales de excepción.
2. La persona demandada en una acción civil tendrá derecho a que su causa sea sometida al tribunal de su domicilio. La ley podrá disponer otra jurisdicción.
3. La audiencia y el dictado de la sentencia serán públicos. La ley podrá disponer excepciones.”

“Artículo 32. Procedimiento penal

1. Toda persona se presumirá inocente hasta que haya sido condenada por sentencia firme.
 2. Toda persona acusada tendrá el derecho de ser informada, en el plazo más breve posible y en forma detallada, de las acusaciones formuladas contra ella. Deberá estar en condiciones de hacer valer los derechos de defensa.
 3. Toda persona condenada tendrá derecho a que la sentencia sea examinada por un tribunal superior. Quedan exceptuados los casos en que el Tribunal Federal conoce en instancia única.”
122. El artículo 9 de la Constitución Federal garantiza la protección contra la arbitrariedad y la protección de la buena fe respecto de los órganos del Estado. Además, la jurisprudencia del Tribunal Federal ampara, conforme a su práctica permanente, los derechos procesales como la prohibición de la denegación de justicia y de los formalismos excesivos, el derecho a ser escuchado y los principios de legalidad y proporcionalidad.
123. El párrafo 1 del artículo 30 y el artículo 58 de la Constitución Federal garantizan en especial que nadie sea sometido a juzgamiento por un tribunal ad hoc o ad personam, sino que el procedimiento judicial se rija, por el contrario, por normas generales y abstractas. El párrafo 1 del artículo 30 de la Constitución Federal supone por lo tanto, como ya ocurría con el artículo 58 de la anterior Constitución Federal, un sistema de competencias reglamentado por la ley y se refiere ante todo al legislador cantonal encargado de establecer la organización judicial. En efecto, corresponde a los cantones, como ya se ha indicado, la competencia de determinar la organización y el procedimiento judiciales, tanto en materia civil como en materia penal.
124. El derecho en vigor será objeto en breve plazo de una modificación profunda en el marco de la reforma de la justicia que actualmente se encuentra en curso. Esta reforma es la primera del conjunto de reformas institucionales mediante las cuales el Consejo Federal se propone reorganizar materialmente, en forma progresiva, la Constitución revisada que entró en vigor el 1º de enero de 2000; dispone considerables mejoras. La reforma de la justicia se caracteriza por las tres orientaciones que siguen:
- a) Se aligera la labor del Tribunal Federal: se dispone, en especial, el desarrollo de instancias judiciales inferiores de modo que el Tribunal Supremo pueda limitarse a controlar la aplicación del derecho reduciendo la cantidad de procesos que le están encomendados directamente; éstos son sin duda poco numerosos, pero llevan un tiempo considerable;

b) Unificación del procedimiento: la reforma de la justicia otorga a la Confederación la competencia de reglamentar para todo el país, de manera uniforme, el procedimiento en materia civil y penal que actualmente se determina por los cantones y es diferente en cada uno de ellos;

c) Mejora de la protección de los derechos de las partes: la Constitución contendrá una nueva garantía general de acceso a la justicia que establecerá el derecho de ser juzgado por un tribunal independiente. Además, permitirá simplificar el sistema de recursos actualmente en vigor, que es complejo; el interesado estará así en mejores condiciones para defender sus derechos en el aspecto procesal.

125. La unificación de los 27 códigos de procedimiento civil y los 29 códigos de procedimiento penal actuales, unificación que también los cantones estiman necesaria, representa uno de los aspectos esenciales de la reforma de la justicia. En esta materia, la diversidad federalista ha llevado a cierta inseguridad jurídica, desigualdades de trato y trabas en la lucha contra la delincuencia. Con la reforma de la justicia se abandonará, por lo tanto, la competencia de los cantones en cuanto a determinar por sí mismos su organización judicial y se procura unificar el procedimiento. Los trabajos preparatorios siguientes permiten apreciar una realización rápida de esos objetivos.

1. “De 29 hagamos 1”

126. “De 29 hagamos 1” es el título de un proyecto de Código de Procedimiento Penal Federal unificado, elaborado por una comisión de expertos y presentado al Departamento Federal de Justicia y Policía en diciembre de 1997. El informe de la Comisión esboza la forma en que podría presentarse, en sus lineamientos generales, el Código de Procedimiento Penal suizo. Presenta las repercusiones de su adopción en la organización judicial de los cantones y asume posición sobre cuestiones jurídicas de fondo que necesariamente tendrán que examinarse. En 1998 se realizaron animadas discusiones con los principales medios interesados en audiencias públicas y sesiones informativas. Tras la adopción de la reforma de la justicia, cabe contar con que se dispondrá de un proyecto de Código de Procedimiento Penal Federal para la primavera de 2001.

127. El proyecto de Código de Procedimiento Civil unificado deberá elaborarse por la comisión de expertos competente antes del verano de 2001.

2. Proyecto de modificación del Código Penal suizo, la Ley Federal de Procedimiento Penal y la Ley Federal de Derecho Penal Administrativo

128. Este proyecto está formado por varias partes, todas las cuales tienen por objeto mejorar la eficacia de los procedimientos penales fortaleciendo el estado de derecho en ese aspecto. En realidad, esas medida han sido inspiradas por las nuevas formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero proveniente del delito y ciertas formas de criminalidad económica. Para mejorar la eficacia de los procedimientos judiciales en estas esferas, se transfieren a la Confederación nuevas competencias. De este modo, el Ministerio Público de la Confederación podrá promover procedimientos de investigación en lugar de los cantones en materia de delincuencia organizada, lo que dará mayor importancia a las investigaciones judiciales desarrolladas en el plano federal. Es importante, por lo tanto, fortalecer en esta etapa del procedimiento los derechos de los inculpados y de sus defensores, que actualmente están todavía parcialmente restringidos. Las modificaciones, en particular, deberán mejorar el régimen de detención y la participación del inculpado y su defensor en la instrucción criminal.¹⁶⁵

¹⁶⁵ FF, 1998, 1253 y siguientes.

3. Nueva Ley Federal sobre la Vigilancia de la Correspondencia Postal y las Telecomunicaciones y Ley Federal sobre las Investigaciones Secretas

129. Con independencia de los trabajos del Parlamento sobre la unificación del procedimiento penal en Suiza, el Consejo Federal propuso al Parlamento, en su mensaje de 1º de julio de 1998 sobre la Ley Federal de Vigilancia de la Correspondencia Postal y las Telecomunicaciones y la Ley Federal sobre las Investigaciones Secretas, que se adoptara una reglamentación unificada para estas dos delicadas materias.¹⁶⁶ Estos proyectos de ley tienen en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que establece la necesidad de disponer en estas materias de una base legal y plantea la exigencia de un procedimiento leal y equitativo.¹⁶⁷

4. Proyecto de Ley Federal sobre la Libre Circulación de los Abogados

130. Este proyecto de ley se refiere a dos temas: por una parte, permitirá la libre circulación de los abogados desarrollando registros cantonales a su respecto; por otra, armonizará determinadas condiciones referentes al ejercicio de la profesión en lo que respecta a las normas profesionales, las medidas disciplinarias y los honorarios. El proyecto de ley, que había sido objeto de un procedimiento de consulta concluido el 31 de agosto de 1997, se completó después con disposiciones mediante las cuales se aplica en la materia el derecho comunitario, apoyándose en los acuerdos sectoriales entre Suiza y la Unión Europea. En consecuencia, el proyecto fue devuelto en consulta hasta el 13 de abril de 1999 para las adaptaciones exigidas en virtud del acuerdo sectorial entre Suiza y la Unión Europea sobre la libre circulación de las personas. Con esas adaptaciones, la libre circulación quedará garantizada igualmente, en principio, para los abogados de la Unión Europea.

B. Derecho a la seguridad y la protección por el Estado
(apartado b) del artículo 5)

1. Seguridad y libertad personales

131. El derecho a la protección de la libertad personal, y en particular de la integridad física y psíquica, representaba antes un derecho constitucional no escrito; se encuentra garantizado ahora expresamente en el párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución Federal: “Todo ser humano tendrá derecho a la libertad personal, en particular a la integridad física y psíquica y a la libertad de circulación”.

132. El 14 de noviembre de 1997 Suiza presentó al Comité contra la Tortura su tercer informe periódico (CAT/C/34/Add.6; véanse también los documentos CAT/C/SR.307 y 308). En sus conclusiones (A/53/44, párrafos 80 a 100), el Comité constató que ninguna autoridad, gubernamental ni no gubernamental, ha denunciado casos de tortura. El Comité tomó conocimiento igualmente de las modificaciones introducidas en varias disposiciones de los códigos de procedimiento penal cantonales con el fin de fortalecer los derechos de la defensa y los derechos de las personas sometidas a prisión preventiva.

133. Además, el artículo 31 de la Constitución Federal contiene las siguientes disposiciones sobre la privación de libertad:

¹⁶⁶ FF, 1998, 3689 y siguientes.

¹⁶⁷ Véase, al respecto, el segundo informe del Gobierno de Suiza al Comité de Derechos Humanos, de 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2), párrafos 137 y siguientes.

“Artículo 31. Privación de libertad

1. Nadie podrá ser privado de su libertad sino en los casos previstos por la ley y conforme a las formalidades que ella prescriba.
2. Toda persona privada de su libertad tendrá el derecho de ser informada de inmediato, en un idioma que comprenda, de los motivos de esa privación y de los derechos que le asisten. Deberá ser puesta en condiciones de hacer valer sus derechos. En particular, tendrá derecho de hacer informar a sus familiares.
3. Toda persona sometida a detención preventiva tendrá derecho a ser presentada de inmediato ante un juez, que dispondrá el mantenimiento de la detención o la liberación. La persona detenida tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable.
4. Toda persona privada de su libertad sin que lo haya dispuesto un tribunal tendrá derecho, en cualquier momento, de someter la situación al tribunal. Éste dispondrá con la menor demora posible acerca de la legalidad de esa privación de libertad.”

134. Además, corresponde recordar a este respecto el proyecto de informe sobre la unificación de los códigos de procedimiento penal elaborado por una comisión de expertos. Ese proyecto dispone que los cantones dejen de ser competentes en materia de procedimiento penal. El 23 de febrero de 1998 la Comisión publicó un informe en que esboza los posibles lineamientos generales de una ley de procedimiento penal aplicable en la totalidad del país¹⁶⁸.

135. También debe recordarse que el Tribunal Federal ha dictado varias sentencias sobre la extradición y la asistencia judicial. En esas sentencias confirmó que, cuando Suiza otorga asistencia judicial o hace lugar a una solicitud de extradición, debe asegurar que el procedimiento con el que colabora otorgue a las personas sometidas a él garantías mínimas que correspondan a las de los Estados democráticos y, en particular, a las definidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos o en el segundo Pacto (véase el artículo 2 de la Ley Federal sobre la Colaboración Internacional en Materia Penal).¹⁶⁹

2. Derecho a la protección por el Estado

136. Velar por el orden y la seguridad públicos constituye ante todo una función de los cantones. Además de los bienes protegidos por los reglamentos de policía comunes, como la propiedad y las buenas costumbres, los derechos referentes a la vida y la integridad física están protegidos por las fuerzas de policía cantonales. Conforme al principio de igualdad ante la ley (artículo 8 de la Constitución Federal), las autoridades deben garantizar igual protección a todas las personas, cualesquiera que sean su raza, origen étnico, idioma o convicciones religiosas.

137. Tras su segunda visita periódica a Suiza, que se realizó del 11 al 23 de febrero de 1996, el Comité para la Prevención de la Tortura y los Tratos Inhumanos comprobó, en el informe que dirigió al Consejo Federal, que existían ciertas carencias en materias regidas por el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, así como por el segundo Pacto. El Comité de

¹⁶⁸ Véase *supra*, párrafo 126.

¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, ATF, 123, II, 175.

Derechos Humanos también expresó sus inquietudes a ese respecto en sus conclusiones (documento CCPR/C/79/Add.70, párrafo 13) acerca del informe inicial del Gobierno de Suiza (CCPR/C/81/Add.8). Esas cuestiones serán tratadas en la Parte III del presente informe, donde se examinarán las acusaciones de malos tratos formuladas contra las fuerzas de policía (párrafos 281 y siguientes).

C. Derechos políticos (apartado c) del artículo 5)

1. Derecho de voto y de ser elegido mediante el sufragio universal e igual

a) Bases constitucionales

138. El artículo 34 de la Constitución Federal garantiza los derechos políticos como derechos constitucionales fundamentales, en los siguientes términos:

“Artículo 34. Derechos políticos

1. Quedan garantizados los derechos políticos.

2. La garantía de los derechos políticos protegerá la libre formación de la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas y la expresión fiel y segura de su voluntad.”

b) El derecho de voto

139. En el plano federal, el derecho de voto está garantizado por el artículo 136, en relación con el artículo 39, de la Constitución Federal:

“Artículo 136. Derechos políticos

1. Todos los suizos y todas las suizas que hayan cumplido 18 años y no estén impedidos por causa de enfermedad mental o deficiencia intelectual poseerán los derechos políticos en el plano federal. Todos ellos tendrán iguales derechos y deberes políticos.

2. Podrán tomar parte en la elección del Consejo Nacional y en las votaciones federales y promover y firmar iniciativas populares y pedidos de referéndum en materia federal.”

“Artículo 39. Ejercicio de los derechos políticos

1. La Confederación reglamentará el ejercicio de los derechos políticos en el plano federal; los cantones reglamentarán esos derechos en los planos cantonal y comunal.

2. Los derechos políticos se ejercerán en el lugar del domicilio. La Confederación y los cantones podrán establecer excepciones.

3. Nadie podrá ejercer sus derechos políticos en más de un cantón.

[...].”

140. La aplicación de estos principios se rige en detalle por la Ley Federal sobre los Derechos Políticos, de 17 de diciembre de 1976¹⁷⁰, la Ley Federal sobre los Derechos Políticos de los Suizos en el

¹⁷⁰

RS 161.1.

Extranjero, de 19 de diciembre de 1975¹⁷¹ y sus ordenanzas de aplicación. La igualdad de derechos y deberes políticos es un derecho fundamental, contra cuya violación existen recursos (artículos 77 y 80 de la Ley Federal sobre los Derechos Políticos). Ni la Constitución, ni la legislación federal establecen en esta materia obligaciones específicas.

141. El artículo 136 de la Constitución Federal menciona las tres condiciones necesarias para ejercer el derecho de voto:

- a) La ciudadanía suiza. Este requisito excluye del derecho de voto a los extranjeros establecidos en Suiza. En virtud del párrafo 1 del artículo 39 de la Constitución Federal, los cantones tienen la facultad de conceder a los extranjeros el derecho de participar en las decisiones cantonales o comunales¹⁷²;
- b) La mayoría de edad cívica. Está fijada en 18 años. Los cantones han fijado el mismo límite de edad;
- c) El derecho de ciudadanía activa. Se rige por el artículo 2 de la Ley Federal sobre los Derechos Políticos: en éste se estipula que los ciudadanos que han sido excluidos por motivo de enfermedad mental o deficiencia intelectual (véase el artículo 369 del Código Civil) quedan privados del derecho de voto en el plano federal. La privación de este derecho supone una sentencia de exclusión, es decir, el sometimiento a tutela por alguno de los fundamentos que se enumeran exhaustivamente en el artículo 369 del Código Civil¹⁷³.

142. En el párrafo 93 del informe inicial se mencionó que dos cantones disponían, para la privación de derechos políticos, otros fundamentos además de la enfermedad mental o la deficiencia intelectual. Desde entonces esos dos cantones (Schwyz y Saint-Gall) han derogado tales disposiciones.

c) Derecho de ser elegido

143. En el plano federal, todo ciudadano o ciudadana que posea derecho de voto tiene el derecho de ser elegido para el Consejo Nacional, el Consejo Federal y el Tribunal Federal (artículo 143 de la Constitución Federal). El artículo 144 de la Constitución Federal estipula las siguientes incompatibilidades: los miembros del Consejo Nacional, del Consejo de los Estados o del Consejo Federal y los magistrados del Tribunal Federal no pueden pertenecer simultáneamente a dos de esos cuerpos. Los miembros de Consejo Federal y los magistrados del Tribunal Federal, al asumir una función completa, no pueden ejercer ninguna otra al servicio de la Confederación ni de un cantón, ni ninguna otra actividad lucrativa. La ley puede establecer, además, otras incompatibilidades. La regla especial que reservaba el derecho de ser elegido a los ciudadanos laicos fue abandonada al revisarse la Constitución.¹⁷⁴

¹⁷¹ RS 161.5.

¹⁷² Véanse las explicaciones que figuran infra, en los párrafos 144 y siguientes.

¹⁷³ En el plano federal no existe ningún otro motivo de privación de los derechos cívicos. Los cantones conservan su libertad de establecer esos fundamentos respecto del derecho de voto cantonal y comunal.

¹⁷⁴ Esta limitación tenía un origen histórico: se remontaba a la época de los conflictos confesionales. Había sido objeto de críticas en la doctrina y había perdido su razón de ser.

d) Derechos políticos de los extranjeros en Suiza

144. Corresponde recordar ante todo que el derecho internacional público no reconoce a la población extranjera establecida un derecho general de participar en condiciones de igualdad en las decisiones políticas. En lo que respecta a la situación en Suiza, debe mencionarse en primer lugar que, en el plano federal, los extranjeros gozan del derecho de petición (artículos 57 y 33 de la Constitución Federal). El 30 de septiembre de 1996, el Consejo Nacional encomendó al Consejo Federal el examen de la posibilidad de establecer el derecho de voto para todos los extranjeros establecidos en Suiza después de un plazo mínimo de cinco años.

145. En el momento de la redacción del informe inicial sólo existía el derecho de voto de los extranjeros en los cantones de Neuchâtel (en el plano comunal)¹⁷⁵ y del Jura (en los niveles comunal y cantonal). En 1995, en el marco de la revisión de su Constitución, el cantón de Appenzell-Rodas Exteriores dio a las comunas la posibilidad de establecer el derecho de voto en favor de los extranjeros: la comuna de Wald (Appenzell-Rodas Exteriores) pudo de este modo adoptar el derecho de voto de los extranjeros en enero de 2000, convirtiéndose en la primera comuna suiza de la región de habla alemana que adoptó tal decisión.¹⁷⁶

146. En el cantón de Ginebra el Gobierno dio nuevo impulso en 1998 a una corriente favorable a la igualdad de derechos políticos de los extranjeros proponiendo al Parlamento una modificación de la Constitución que permitiría a las comunas establecer el derecho de voto de los extranjeros. En el cantón del Jura, donde los extranjeros gozan de derecho de voto tanto en el plano cantonal como en el comunal (salvo en las votaciones referentes a revisiones de la Constitución), el Parlamento decidió, en noviembre de 1998, en primera lectura, que en lo sucesivo los extranjeros también podrían ser elegidos Consejeros Generales (miembros de los parlamentos comunales).¹⁷⁷ En Delémont, primera de las tres comunas del Jura dotadas de un Consejo General (Delémont, Bassecourt y Porrentruy) que se pronunció al respecto, el Consejo General aprobó una modificación del Reglamento Comunal, que fue confirmada por votación popular el 21 de mayo de 2000.

147. En los cantones del Jura y Neuchâtel los extranjeros tienen, además del derecho de voto, la posibilidad de ser elegidos para las comisiones comunales de expertos. En el cantón del Jura pueden ser elegidos para los tribunales de arrendamientos. En los cantones del Jura y Neuchâtel pueden ser elegidos también para los tribunales laborales.

148. Además, actúan personas de nacionalidad extranjera en comisiones y órganos consultivos que, con una sola excepción, corresponden todas al derecho público y han sido establecidas por las autoridades. Los extranjeros pueden ser designados por las autoridades para integrar oficialmente esos órganos y participan en sus sesiones. Por lo tanto, pueden expresarse en esos órganos sobre los temas que les conciernen directamente. Existen tales órganos en todos los niveles del Estado:

¹⁷⁵ En marzo de 2000, el Gran Consejo de Neuchâtel adoptó en primera lectura, sin oposición, una nueva Constitución cantonal que presenta, entre sus principales innovaciones, la de conceder el derecho de voto en materia cantonal a los extranjeros residentes en el cantón durante cinco años como mínimo (véase NZZ, 11 y 12 de marzo de 2000).

¹⁷⁶ Sólo gozan de este derecho los extranjeros residentes en Suiza desde diez años antes, y cinco de ellos, como mínimo, en la comuna.

¹⁷⁷ Véase Année politique suisse 1998, página 27. En 1996, el pueblo había rechazado una decisión análoga del Parlamento a través de un referéndum (Année politique suisse 1996, página 23).

- a) En el plano federal: Comisión Federal sobre los Extranjeros y Comisión Federal contra el Racismo;
- b) En el plano cantonal: Ginebra, Jura, Neuchâtel, Turgovia y Vaud;
- c) En el plano comunal: existen tales órganos en una veintena de comunas.

149. En Lausana, 13 de los miembros de la Cámara Consultiva de Emigrantes, formada en total por 42 miembros, son de origen extranjero; son elegidos directamente por los residentes extranjeros mediante votación universal y se desempeñan también en la Comisión Comunal de los Extranjeros, que se reúne diez veces por año, con ocho miembros del legislativo comunal y bajo la presidencia de uno de los miembros del ejecutivo comunal. Los miembros extranjeros de la Cámara Consultiva de Inmigrantes reciben la totalidad de los documentos oficiales que se distribuyen a los miembros del legislativo comunal.

150. En el plano federal, la tercera parte de los miembros de la Comisión Federal sobre los Extranjeros, creada por el Consejo Federal, son de origen extranjero, independientemente de que hayan adquirido o no la nacionalidad suiza. La Comisión tiene por cometido aconsejar al Gobierno en las cuestiones relativas a la integración de las personas de nacionalidad extranjera en todos los aspectos de la vida social. Desempeña una función de intermediación en el diálogo entre las autoridades federales y los servicios locales de ayuda a los extranjeros, cuyo número es de unas 70, y las federaciones de asociaciones de inmigrantes. En junio de 1998 se aprobó una modificación de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, que da una base legal a la Comisión y permite a la Confederación apoyar financieramente la integración de las personas de nacionalidad extranjera.¹⁷⁸

151. Los nacionales españoles, italianos y portugueses pueden elegir a sus representantes en los “Comités de Emigración” en elecciones directas por votación universal que se realizan por circunscripciones consulares. Tradicionalmente se llevan a cabo campañas electorales previas a esas elecciones. Los Comités de Emigración tienen por cometido específico representar a los emigrados ante sus consulados. A su vez eligen, entre sus propios miembros, a los delegados que habrán de representar a los emigrantes ante las autoridades de su país de origen.

2. Derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad

152. El Estatuto del Funcionario, de 30 de junio de 1927¹⁷⁹, contiene, respecto de la posibilidad de ser elegido para puestos de la función pública, una cláusula de nacionalidad. Estipula, en efecto: “Podrá ser nombrado funcionario todo nacional suizo de buena moralidad. [...] Mediante la conformidad del Consejo Federal, podrá otorgarse excepcionalmente la condición de funcionario a una persona que no sea de nacionalidad suiza” (artículo 2 del Estatuto del Funcionario). En la primavera de 1998 el Consejo Federal sometió a consulta un primer proyecto de nueva Ley sobre el Personal de la Confederación, destinado a sustituir el Estatuto del Funcionario. Su principal innovación consiste en la eliminación del estatuto de funcionario. En el futuro, las personas empleadas por la Confederación ya no tendrán que ser designadas por un plazo de cuatro años, sino mediante un contrato de derecho público rescindible que, en gran medida, seguirá las disposiciones del Código de las Obligaciones. En el momento de la redacción del presente informe, la Ley sobre el Personal de la Confederación se encuentra en discusión en el Parlamento; éste ha eliminado la cláusula de nacionalidad, que representaba la última divergencia entre las

¹⁷⁸ Véase *infra*, párrafos 174 y siguientes.

¹⁷⁹ 72.221.10.

dos Cámaras. Inicialmente, el Consejo de los Estados deseaba incluir en la ley la ciudadanía suiza como condición de principio para la posibilidad de ser elegido a funciones públicas superiores. Esta cuestión deberá ser resuelta ahora por el Consejo Federal, a través de los reglamentos de ejecución.

D. Otros derechos civiles (párrafo d) del artículo 5)

1. Derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio del Estado (apartado i) del párrafo d) del artículo 5)

153. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 24 de la Constitución Federal, todo ciudadano o ciudadana suizo tiene derecho a establecerse en cualquier lugar del país. Esta libertad de establecimiento sólo se aplica a los nacionales suizos.

154. En el derecho suizo, la estadía de los nacionales extranjeros sigue sujeta a autorización, y las autorizaciones concedidas sólo rigen en el cantón que las ha otorgado (artículo 8 de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros). A este respecto cabe mencionar las explicaciones dadas en el informe inicial (párrafos 104 y siguientes). Conforme al artículo 13 de la Ley citada, la autoridad cantonal competente puede cominar al nacional extranjero que no sea titular de una autorización de estadía o establecimiento y que perturbe o amenace la seguridad y el orden públicos a que no salga del territorio que se le ha asignado o no entre en una región determinada.

155. La persona de nacionalidad extranjera titular de una autorización de establecimiento puede, en principio, establecerse libremente en cualquier cantón, sin perjuicio de las excepciones mencionadas en el párrafo 3 del artículo 9 de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, si es nacional de cualquiera de los numerosos países con los que Suiza ha concertado tratados sobre el establecimiento. Este derecho, que no se diferencia del de los ciudadanos suizos, no tiene, desde luego, categoría de principio constitucional. Se trata, sin embargo, de un derecho cuya observancia puede exigirse en virtud de los compromisos asumidos por Suiza en el marco de los tratados internacionales.

2. Derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (apartado ii) del párrafo d) del artículo 5)

156. El párrafo 2 del artículo 24 de la Constitución Federal establece el derecho de los nacionales suizos de salir de Suiza y entrar en ella. Además, el artículo 25 de la Constitución Federal garantiza a los ciudadanos suizos y a los extranjeros una protección contra la expulsión y la devolución:

“Artículo 25. Protección contra la expulsión, la extradición y la devolución

1. Los suizos y las suizas no podrán ser expulsados del país; no podrán ser entregados a una autoridad extranjera a menos que consientan en ello.

2. Los refugiados no podrán ser devueltos al territorio de un Estado en que sean perseguidos ni entregados a las autoridades de ese Estado.

3. Nadie podrá ser devuelto al territorio de un Estado en que corra peligro de tortura o cualquier otro trato o pena cruel e inhumano.”

157. Aunque la expulsión de un ciudadano suizo está prohibida, en cambio su extradición por motivos penales sigue siendo compatible con el artículo 25 de la Constitución Federal. La nueva Constitución Federal contiene, sin embargo, una innovación importante: el principio de no devolución, que ya aplicaba

el Tribunal Federal desde hacía cierto tiempo en los casos de extradición¹⁸⁰, así como en los de devolución¹⁸¹, ahora está reconocido expresamente. Este principio, que por otra parte garantizan el artículo 7 del segundo Pacto, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, representa una norma imperativa de derecho internacional (*jus cogens*). Conforme a esta norma, nadie puede ser entregado a un Estado en que corra peligro de tortura o cualquier otro trato inhumano o degradante.

158. La legislación sobre la nacionalidad que actualmente está en vigor no otorga el derecho a adquirir la nacionalidad suiza, ni siquiera los apátridas. Como ya se mencionó en el párrafo 112 del informe inicial, la Ley Federal sobre la Adquisición y la Pérdida de la Nacionalidad Suiza, de 29 de septiembre de 1952¹⁸², establece dos formas de adquisición de la nacionalidad suiza: la adquisición por efecto directo de la ley, en particular por filiación, y la naturalización.¹⁸³ La naturalización de los extranjeros y los apátridas siguen vinculándose con determinadas condiciones: su integración en la comunidad nacional y cierta duración de la residencia en Suiza.¹⁸⁴ La situación jurídica ha cambiado, sin embargo, con la entrada en vigor de la nueva Constitución Federal en cuanto ésta encomienda a la Confederación facilitar la naturalización de los niños apátridas.¹⁸⁵ El párrafo 3 del artículo 38 de la nueva Constitución, en efecto, dispone lo siguiente:

“3. La Confederación facilitará la naturalización de los niños apátridas.”

159. A este respecto corresponde señalar también que el Consejo Federal, en su Informe sobre el Programa de la Legislatura 1999-2003¹⁸⁶, comunicó su propósito de presentar un nuevo proyecto de ley para facilitar la naturalización de los jóvenes extranjeros nacidos y criados en Suiza. El primer paso a ese respecto consistirá en crear el fundamento constitucional que, a continuación, permita modificar la legislación sobre la nacionalidad.

160. Entre 1991 y 1998 se naturalizaron en Suiza unas 123.000 personas; el número de naturalizaciones pasó de 8.757 en 1991 a 21.277 en 1998. De este modo, como consecuencia del régimen que facilitó la naturalización de los cónyuges de ciudadanos suizos y la posibilidad de la doble nacionalidad, el número anual de naturalizaciones se duplicó con creces entre 1991 y 1998. En 1991 su número aumentó 11% en relación con el año anterior. La adquisición de la ciudadanía suiza representa actualmente el factor más importante de crecimiento de la población de nacionalidad suiza.¹⁸⁷ No obstante, el índice de naturalización se ha mantenido en un nivel relativamente modesto, de 1,6%, incluso

¹⁸⁰ Véase, por ejemplo, ATF, 123, II, 511; 122, II, 373; y 121, II, 296.

¹⁸¹ Véase, por ejemplo, ATF, 124, II, 289; y 122, II, 433.

¹⁸² RS 141.0.

¹⁸³ Häfelin y Haller, loc.cit. (supra, nota 79), 522 y siguientes.

¹⁸⁴ De 12 años, y en ciertos casos de 5 años (artículo 15 de la Ley citada).

¹⁸⁵ Actualmente se examina la posibilidad de cumplir concretamente este mandato a través de una revisión de la Ley sobre la Nacionalidad, que permitiría a Suiza retirar la reserva que formulara a propósito del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989 (RS 0.107). Véase la toma de posición del Consejo Federal sobre la moción del Consejero Berberat, de 22 de diciembre de 1999 [“Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Supresión de las reservas” (CN 99.3627)].

¹⁸⁶ Informe sobre el Programa de la Legislatura 1999-2003, de 1º de marzo de 2000, páginas 28 y siguientes (FF, 2000, 2168 y siguientes).

¹⁸⁷ Oficina Federal de Estadística, op.cit. (supra, nota 10), páginas 26 y siguientes.

en 1998.¹⁸⁸ A pesar de las condiciones restrictivas que rigen para la nacionalización, alrededor de 619.000 extranjeros podrían adquirir actualmente la nacionalidad suiza.¹⁸⁹ Probablemente muchos extranjeros se sientan disuadidos de adquirir la nacionalidad suiza porque son ciudadanos de un Estado de la Unión Europea o porque su Estado de origen prohíbe la doble nacionalidad, o bien por exigencias algunas veces importantes que deberían cumplir.

161. El cuadro que sigue presenta una reseña de las naturalizaciones entre 1991 y 1999, distribuidas en función del origen nacional de las personas naturalizadas.¹⁹⁰

<i>País de origen</i>	<i>1991</i>	<i>1992¹⁹¹</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Europa	6 780	7 915	9 492	10 013	12 592	14 410	14 357	15 944	13 261
Países de la AELC	36	29	17	19	20	29	29	32	20
Países de la Unión Europea	5 003	5 388	6 046	6 116	7 429	8 480	8 232	9 267	8 467
De los cuales: Alemania	971	1 092	883	656	703	668	644	605	461
Francia	677	801	858	932	871	1 032	985	1 152	848
Italia	1 802	1 908	2 766	3 255	4 376	5 153	4 981	5 612	5 510
Austria	478	458	412	254	260	248	223	186	140
España	408	348	319	304	431	449	481	619	507
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	135	307	347	263	278	294	269	285	228
Ex-Yugoslavia	607	932	1 454	1 820	2 493	2 784	2 956	3 310	1 578
República Checa y Eslovaquia	362	338	415	370	385	465	272	231	184
Hungría	186	222	207	243	298	276	206	187	153
Turquía	333	612	820	966	1 205	1 429	1 814	2 093	2 260
Otros países europeos	253	394	533	479	762	947	848	824	599

¹⁸⁸ El índice de naturalización corresponde al número de personas naturalizadas durante el año respecto de una población extranjera de 100 personas (con residencia anual o establecidas) al comienzo del año.

¹⁸⁹ En relación con las distintas nacionalidades de origen puede precisarse que se encuentran en esa situación, por ejemplo: alrededor de 80% de los italianos; dos terceras partes de los españoles; y aproximadamente la mitad de los alemanes y turcos residentes en Suiza. Siempre en relación con la nacionalidad de origen, cabe observar que en 1998 los italianos ocupaban el primer lugar en las naturalizaciones, con 5.600 personas, seguidos por los nacionales de países resultantes de la desintegración de la ex Yugoslavia (Oficina Federal de Estadística, *op.cit.* [supra, nota 10], página 27, gráfico A.8.1).

¹⁹⁰ Véase Oficina Federal de Estadística, *Miroir statistique de la Suisse 2000*, cuadro T.1.26.

¹⁹¹ Nueva Ley sobre la Nacionalidad a partir del 1º de enero de 1992.

<i>Continente de origen</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
África	304	893	876	887	919	1 198	1 339	1 466	1 339
América	691	863	879	805	1 007	995	1 086	1 463	1 247
Asia	961	1 422	1 614	1 998	2 226	2 478	2 338	2 363	2 121
Australia y Oceanía	18	22	19	23	24	32	32	16	14
Apátridas	3	18	18	13	22	46	17	25	16

162. En comparación con los demás países europeos, Suiza se sitúa en el último lugar en materia de naturalización. La proporción de las personas de origen extranjero que han adquirido la nacionalidad de su país de residencia es generalmente más elevada en la Unión Europea en conjunto, y en la mayoría de sus países miembros, que en Suiza.¹⁹² Por término medio hacen falta 12 años para que un extranjero residente en Suiza obtenga la ciudadanía suiza. La práctica restrictiva de Suiza en materia de naturalización es una de las razones de esa lentitud y, en particular, la circunstancia de que en muchas comunas sean los ciudadanos los que se pronuncian sobre la naturalización (en la Asamblea Comunal o en las urnas).¹⁹³ Actualmente se discute una revisión de la ley en el plano federal. El 1º de diciembre de 1999, al responder a una interpelación, el Consejo Federal anunció, en particular, que examinaba la posibilidad de crear un recurso en materia de naturalización, sobre todo contra las votaciones populares que hubiesen determinado decisiones discriminatorias o arbitrarias¹⁹⁴; el Consejo Federal también se expresó con firmeza acerca de este tema en marzo de 2000.¹⁹⁵ Además, el Consejo Federal tiene el propósito de presentar, durante la actual legislatura, un proyecto de artículo constitucional destinado a facilitar la naturalización de los inmigrantes de segunda y tercera generación.

4. Derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge (apartado iv) del párrafo d) del artículo 5)

163. En el período abarcado por este informe, el derecho de familia del Código Civil fue profundamente revisado¹⁹⁶; el derecho de divorcio estuvo en el núcleo de esa revisión. Sus líneas generales son la introducción del divorcio sin referencia al concepto de falta, el estímulo del divorcio por consentimiento mutuo de los cónyuges en interés de todas las partes interesadas, la mejor protección posible de los intereses de los hijos, y una reglamentación equilibrada sobre las consecuencias económicas del divorcio. Además, la reforma tenía también otros objetivos: por un lado, las prescripciones sobre los

¹⁹² De 1991 a 1996 los Países Bajos fueron el país en que, proporcionalmente a la población respectiva, se efectuó mayor número de naturalizaciones. Estadísticamente tres cuartas partes de los extranjeros que se encontraban en el país en 1991 habían sido naturalizados antes del final de 1996. Suecia y Noruega presentan índices de naturalización comparables. En el período en examen sólo Alemania tuvo un índice de naturalización medio anual inferior al de Suiza (1,2%; véase, a este respecto, Oficina Federal de Estadística, *op.cit.* [supra, nota 187], página 27, gráficos A.8.3).

¹⁹³ Véanse las explicaciones que figuran *infra*, Parte III, párrafo 222.

¹⁹⁴ Véase la toma de posición del Consejo Federal respecto de la moción del Consejero Hubmann (98.3582).

¹⁹⁵ Véase la toma de posición del Consejo Federal respecto de las interpelaciones del Consejo Nacional de 20 de marzo de 2000 sobre la votación popular en la comuna de Emmen, en Lucerna, de 12 de marzo de 2000, en que se rechazaron 19 de las 23 solicitudes de naturalización consideradas. Este asunto tuvo gran destaque en el plano nacional (véase NZZ, 21 y 22 de marzo de 2000). El Consejo Federal manifestó la preocupación y decepción que le causaba el resultado de la votación (véase también el párrafo 222, *infra*).

¹⁹⁶ Mensaje de 15 de noviembre de 1995 sobre la revisión del Código Civil de Suiza (estado civil, disolución del matrimonio, divorcio, derecho de filiación, obligaciones alimentarias, asilos de familia, tutela e intermediación en el matrimonio) [FF, 1996, I, 1 y siguientes].

registros de estado civil debían revisarse estimulándose la profesionalización de las oficinas de estado civil para mejorar la confiabilidad de esos registros; por otra parte, el derecho matrimonial debía simplificarse y condensarse.

164. Con respecto a las condiciones de validez del matrimonio, las nuevas disposiciones establecen las siguientes innovaciones en relación con la reglamentación expuesta en el párrafo 114 del informe inicial:

En el párrafo a): Se ha reducido la edad mínima para la capacidad civil y el derecho de contraer matrimonio a 18 años (artículo 96 del Código Civil) en el marco de una revisión anterior del Código Civil (ya mencionada en el informe inicial), que entró en vigor el 1º de enero de 1996. Este límite de edad rige sin excepciones, para las mujeres y los hombres;

En el párrafo b): En el marco de la revisión del Código Civil se ha abandonado el impedimento absoluto de contraer matrimonio para las personas que padecen enfermedades mentales;

En el párrafo c): El nuevo Código Civil dispone que la persona excluida, en caso de que su representante legal se niegue a dar consentimiento para el matrimonio, puede recurrir al juez (párrafo 2 del artículo 94 del Código Civil);

En el párrafo d): Modificación de los motivos de impedimento para el matrimonio. En el nuevo derecho matrimonial, esos motivos se reducen a lo estrictamente necesario (artículos 95 y 96 del Código Civil). Así, los impedimentos del matrimonio fundados en la afinidad han sido eliminados (salvo el caso particular del hijo o hija del cónyuge). Además, para fortalecer la igualdad jurídica entre los hijos adoptivos y los naturales, se ha renunciado a mantener la posibilidad de conceder una dispensa de la prohibición del matrimonio entre hermanos y hermanas por adopción. Por último, se ha simplificado considerablemente el procedimiento de disolución del matrimonio en caso de desaparición de uno de los cónyuges (párrafo 3 del artículo 38 del Código Civil);

En el párrafo e): Como parte de la revisión del derecho civil, se dispone no mantener la publicación de la promesa de matrimonio.

165. Uno de los principales objetivos de la revisión era, como ya se ha mencionado, hacer realidad concretamente la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. La nueva versión del Código Civil concreta así el artículo constitucional sobre la igualdad (párrafo 2 del artículo 4 y artículo 8 de la Constitución Federal), derogando las normas que hasta ahora vulneraban la igualdad de derechos (por ejemplo, el plazo de espera impuesto a la mujer para contraer nuevo matrimonio, establecido antes por el párrafo 1 del artículo 103 del Código Civil, o la obligación de ejercer las funciones de tutela que el párrafo 1 del artículo 382 del Código Civil reservaba antes a los hombres) estableciendo nuevas disposiciones necesarias para la realización de esta igualdad (por ejemplo, en caso de divorcio, la distribución por partes iguales entre los dos ex cónyuges de los derechos adquiridos durante el matrimonio en las instituciones profesionales de previsión). El artículo 14 de la Constitución Federal (“Queda garantizado el derecho al matrimonio y a la familia”) pone el derecho al matrimonio y la libertad de contraerlo bajo la protección de la Confederación garantizando así la institución matrimonial.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Las garantías del artículo 14 de la Constitución Federal y del artículo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se aplican por principio en igual forma a los extranjeros. El artículo 44 de la Ley Federal sobre el Derecho Internacional Privado, de 18 de diciembre de 1987 (RS 291), dispone que las condiciones del matrimonio estipuladas por el derecho suizo se aplican normalmente, pero que si no se reúnen esas condiciones puede celebrarse, sin embargo, un matrimonio entre extranjeros siempre que satisfaga los requisitos establecidos por el derecho nacional de uno de los contrayentes.

166. Las diferentes normas de estructura familiar reciben cada vez mayor aceptación por la población suiza. El nuevo derecho de divorcio tiene en cuenta esa evolución, por ejemplo, al disponer en el párrafo 3 del artículo 133 del Código Civil la posibilidad de mantener el ejercicio conjunto de la patria potestad a solicitud común de ambos progenitores y cuando esa opción es compatible con el interés del niño. Además, el nuevo derecho civil dispone que los progenitores no casados pueden pedir a la autoridad de tutela la atribución de la patria potestad conjunta en iguales condiciones que a los padres divorciados (párrafo 1 del artículo 298a del Código Civil; este tema se trató en el párrafo 116 del informe inicial).

167. La legislación de Suiza no contiene una definición general de “familia”. Por ejemplo, para que pueda invocarse el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de policía de los extranjeros y reunificación familiar, el Tribunal Federal exige que exista una relación familiar entre una persona extranjera y una persona con derecho de estadía en el país (autorización de establecimiento o ciudadanía suiza), o que por lo menos pueda invocar una pretensión sólidamente fundada de la obtención o prórroga de una autorización de estadía. Además, esa relación familiar debe vivirse concretamente y en forma intacta.¹⁹⁸ Las relaciones familiares que el Tribunal Federal ha reconocido como base para la atribución de una autorización de estadía son sobre todo la relación entre cónyuges y la relación entre los progenitores y sus hijos menores que viven en su compañía. Cuando se trata de personas que no forman parte del núcleo familiar, el extranjero que desea ser autorizado a permanecer en Suiza debe estar a cargo de personas que gocen de autorización de estadía en el país para que se reconozca una relación familiar que corresponde proteger.¹⁹⁹

168. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, los medios hermanos y las medias hermanas pueden invocar, en determinadas condiciones, el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos para solicitar la reunificación familiar en Suiza. Así ocurre cuando una persona adulta autorizada a permanecer en Suiza tiene a su cargo a una media hermana o un medio hermano (ATF, 120, *Ib*, 261). También es aplicable el mismo artículo cuando un extranjero puede invocar una relación intacta con su hijo autorizado a permanecer en Suiza, aunque no ejerza la patria potestad ni la guarda del menor conforme al derecho de familia (ATF, 115, *Ib*, 97). Llegado el caso, puede bastar un contacto periódico entre el menor y el progenitor respectivo, como cuando éste ejerce con regularidad su derecho de visita (ATF, 120, *Ib*, 1).

169. Debe mencionarse también la jurisprudencia del Tribunal Federal respecto del artículo 7 de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, que dispone lo siguiente: “El cónyuge extranjero de un nacional suizo tendrá derecho a que se le conceda y prorrogue la autorización de estadía”. El

¹⁹⁸ Véase, por ejemplo, ATF, 124, II, 361 (denegación de la reunificación familiar para los hijos que un extranjero tuvo de una relación anterior; confirmación de la jurisprudencia conforme a la cual los hijos de padres extranjeros que viven separados no tienen derecho a la reunificación familiar a menos que el progenitor que reside en Suiza represente su relación familiar especial); 122, II, 1; 120, *Ib*, 1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de examinar esta jurisprudencia comprobando que Suiza no había infringido el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al negarse a conceder la reunificación familiar a un hijo cuyos progenitores sólo tenían en Suiza un permiso humanitario (sentencia del asunto Gül c. Suiza, de 19 de febrero de 1996, 1996-I, 3).

¹⁹⁹ ATF, 120, *Ib*, 257: la protección que otorga el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos tendría un alcance excesivo si los hijos mayores que están en condiciones de proveer a sus propias necesidades pudieran invocar este artículo para reivindicar el derecho de vivir en familia con sus padres y obtener en consecuencia una autorización de estadía.

Tribunal Federal ha confirmado que, incluso en este caso, una condena a dos años de prisión constituye motivo de expulsión y, por lo tanto, puede dar lugar a la pérdida del derecho a la prórroga de la autorización de estadía, aunque el extranjero pueda invocar el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Una pena de esa clase representa, en efecto, un límite más allá del cual cabe presumir que la persona condenada compromete gravemente la seguridad pública y el orden establecido, que se mencionan en el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio.

5. Derecho de propiedad (apartado v) del párrafo d) del artículo 5)

170. Desde la revisión total de la Constitución Federal, la garantía de la propiedad ha quedado consagrada en el artículo 26. El derecho de propiedad se aplica a las personas físicas y jurídicas de derecho privado, así como a los titulares de derechos que corresponde proteger. Los extranjeros pueden reivindicar ese derecho de igual modo que los suizos.

171. La Ley Federal sobre la adquisición de inmuebles por personas en el extranjero, de 16 de diciembre de 1983²⁰⁰, sigue limitando la adquisición de inmuebles por extranjeros no autorizados a establecerse en Suiza (a través de un régimen de autorizaciones y contingentes). Sin embargo, como consecuencia de la aceptación de los acuerdos bilaterales con la Unión Europea, también esta ley deberá ser adaptada.

6. Derecho a heredar (apartado vi) del párrafo d) del artículo 5)

172. En lo que respecta al derecho de heredar, que se aplica en Suiza a todas las personas sin diferencia alguna, corresponde remitirse a las explicaciones que figuran en el párrafo 119 del informe inicial.

7. Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (apartado vii) del párrafo d) del artículo 5)

173. El artículo 15 de la Constitución Federal enumera los siguientes principios:

“Artículo 15. Libertad de conciencia y de creencias

1. Queda garantizada la libertad de conciencia y de creencias.

2. Toda persona tendrá el derecho de escoger libremente su religión, así como de forjarse sus convicciones filosóficas y profesárlas individualmente o en comunidad.

3. Toda persona tendrá el derecho de adherirse a una comunidad religiosa o pertenecer a ella y de seguir una enseñanza religiosa.

4. Nadie podrá ser obligado a adherirse a una comunidad religiosa ni a pertenecer a ella, cumplir un acto religioso o seguir una enseñanza religiosa.”

²⁰⁰ RS 211.412.41.

a) La libertad de conciencia y el servicio civil

174. La Ley Federal sobre el Servicio Civil, de 6 de octubre de 1995, mencionada en el informe inicial (párrafo 123), entró en vigor el 1º de octubre de 1996.²⁰¹ Se mantiene la posibilidad de un servicio militar no armado, por iguales motivos que en el caso del servicio civil sustitutivo: cuando el servicio militar o cualquier otro servicio armado no es admisible por motivos de conciencia individuales. El servicio civil no es una opción que se substituye al servicio militar, pues la persona no es libre de escoger entre ambos. La persona sujeta a la obligación de servicio militar que desea cumplir un servicio civil tiene que demostrar que no puede conciliar el servicio militar con su conciencia. La ley no establece diferencias entre las diversas categorías de objeción de conciencia. Además, en lo que respecta a las personas que se niegan a prestar el servicio, la comparecencia ante un tribunal militar y la condena impuesta por él se substituyen por una decisión de derecho administrativo.

175. Entre el comienzo de octubre de 1996 (fecha de entrada en vigor de la Ley Federal sobre el Servicio Civil) y el final de junio de 1998, hubo un total de 3.198 personas que pidieron autorización para cumplir un servicio civil; 1.987 de esos casos fueron juzgados en primera instancia otorgándose 1.540 autorizaciones y dictándose 256 rechazos; 108 solicitudes no fueron examinadas por no satisfacer exigencias formales; 83 solicitudes fueron retiradas. En otras palabras, el 77,5% de las solicitudes examinadas fueron satisfechas. En 1999, 414 alistados (1,4%) se declararon interesados en cumplir un servicio civil substitutivo.

176. En general, toda persona que no desee cumplir servicio militar por razones de conciencia puede presentar ahora, oportunamente, una solicitud de servicio civil para que no se considere que se niega a prestar servicio. Por esta razón, el número de los procedimientos examinados por el Tribunal Militar y el de las condenas por negativa de prestar servicio registra una clara disminución desde 1996.²⁰²

b) Libertad de culto

177. La constitución de comunidades religiosas es libre en Suiza y, del mismo modo que en el caso de las asociaciones, no puede supeditarse a una autorización. Todas las comunidades religiosas gozan del mismo derecho a la libertad de culto. Por otra parte, y como se indicó en el informe inicial (párrafo 121), los cantones definen libremente sus relaciones con las iglesias; en particular, teniendo en cuenta debidamente la libertad de creencias y de conciencia, pueden declarar que una o varias iglesias son entidades de derecho público y subvencionarlas o permitirles imponer gravámenes.²⁰³ En lo que respecta al estatuto de derecho público y la integración institucional de los musulmanes en Suiza, cabe mencionar los siguientes proyectos cantonales²⁰⁴:

²⁰¹ RS 824.0. Véase igualmente el artículo 59 de la Constitución Federal (Servicio militar y servicio substitutivo).

²⁰² Hubo todavía 259 condenas en 1995 (entre ellas, 117 contra personas que rehusaban prestar servicio por razones morales); en cambio, sólo hubo 96 en 1996 (entre ellas, 48 contra personas que rehusaban prestar servicio por las mismas razones). En 1997 ese número se redujo a 42 (incluyendo dos casos por iguales motivos). Corresponde observar también la disminución del número de pedidos de admisión en el servicio militar no armado (287 solicitudes en 1998 frente a 273 en 1999).

²⁰³ Häfelin y Haller, loc.cit. (supra, nota 79), Rz. 1224 y siguientes; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, II, Basilea y Frankfurt, 1994, Nº 2027, página 910.

²⁰⁴ Véase Hans Mahnig, “L'intégration institutionnelle des Musulmans en Suisse”, exposición formulada el 18 de enero de 2000 en el coloquio de la Comisión Federal contra el Racismo.

- i) Cantón de Neuchâtel: además de la iglesia protestante y la iglesia católica, la nueva Constitución cantonal proyectada²⁰⁵ dispondrá también que podrá concederse el régimen de derecho público a otras comunidades religiosas;
- ii) Cantón de Zurich: por iniciativa de dos consejeros cantonales, este año o el próximo debería someterse a votación una modificación legislativa. Establece que, además de la Iglesia Nacional Reformada Evangélica, la colectividad católica romana y la parroquia católica cristiana, pueda extenderse a otras comunidades religiosas el régimen de entidades de derecho público reconocidas por el Estado.

178. En el cantón de Berna entró en vigor, el 1º de septiembre de 1997, la Ley sobre las Comunidades Israelitas. De este modo, por primera vez se otorga a una comunidad israelita en Suiza el régimen de colectividad de derecho público, cosa que hasta ahora sólo era posible para las iglesias católicas y reformadas. Este régimen va más allá del reconocimiento por el Estado, practicado en otros cantones (en general, los cantones son soberanos en materia de culto). Con la ordenanza sobre la remuneración de los rabinos, que entró en vigor al mismo tiempo que la Ley, se pone en práctica la remuneración de los rabinos a cargo del cantón.

179. La inhumación conforme al rito islámico también constituye una preocupación de los musulmanes de Suiza. Las tumbas deben estar orientadas hacia la Meca y permanecer “eternamente” en condiciones, lo que muchas veces es contrario a los reglamentos que rigen los cementerios. El Tribunal Federal, en su sentencia de 7 de mayo de 1999²⁰⁶, rechazó la demanda formulada por un musulmán, señalando que no existe en los cementerios públicos el derecho a una sección reservada exclusivamente a los musulmanes ni ninguna garantía de sepultura conservada por tiempo indeterminado (el reposo eterno que exige el Islam). El Consejo Municipal de Berna aprobó en 1999 una modificación del reglamento de cementerios de la ciudad, que permite la creación de una sección musulmana, y votó un crédito de 45.000 francos suizos destinado a la creación de 250 tumbas. La ciudad de Ginebra, desde el año 1978, pone a disposición de los musulmanes un “cuadrado musulmán” en la localidad de Petit-Saconnex, para garantizar el reposo eterno de los muertos. En el cantón de Basilea Urbana se publicará en marzo de 2000 una guía sobre la inhumación destinada a los musulmanes y traducida a seis idiomas.

180. Además, el Parlamento aprobó²⁰⁷ el 20 de marzo de 1998 una modificación de la Ley Federal sobre el Trabajo en la Industria, las Artesanías y el Comercio.²⁰⁸ Su artículo 18 dispone que, siempre que den aviso a su empleador, los trabajadores pueden suspender el trabajo con ocasión de días feriados confessionales distintos de los reconocidos por los cantones. Esto permite que las personas de otras religiones distintas de la católica y la reformada observen sus días feriados.

c) Educación religiosa y moral

181. El párrafo 2 del artículo 62 de la Constitución Federal encomienda a los cantones impartir en las escuelas públicas una enseñanza básica suficiente. Esas escuelas deben ser no confesionales, gratuitas y obligatorias, y deben poder asistir a ellas los miembros de todas las confesiones sin que ello lesione su

²⁰⁵ Véase supra, nota 69.

²⁰⁶ Véase la sentencia Urteil der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1999 i.S. Abd-Allah Lucien Meyers gegen Gemeinde Hausen a.A. und Regierungsrat des Kantons Zürich (2P.361/1997); véase igualmente EuGRZ, 1999, página 607.

²⁰⁷ El 9 de julio de 1998 se solicitó referéndum contra este texto, que tuvo lugar el 29 de noviembre de 1998; el proyecto fue aprobado por 63,4% de los votantes (FF, 1999, 7).

²⁰⁸ RS 822.11.

libertad de creencias y de conciencia.²⁰⁹ El Tribunal Federal asigna gran seriedad al imperativo de neutralidad confesional, como lo indican sus sentencias sobre la presencia de crucifijos en las aulas²¹⁰ o acerca de la demanda del padre de una joven musulmana a quien las autoridades cantonales habían negado la dispensa de participar en un curso de natación común; el Tribunal señaló que ningún interés público era superior al interés privado en el caso de esa dispensa.²¹¹

182. La sentencia del Tribunal Federal de 12 de noviembre de 1997 reviste una importancia fundamental respecto de la educación escolar, así como la libertad de conciencia y de creencias.²¹² Una maestra de una escuela primaria pública del cantón de Ginebra llevaba un velo conforme a las prescripciones del Corán. Las autoridades escolares no repararon en ello al comienzo y no se recibió ninguna queja de los alumnos ni de sus padres. Sobre la base del informe de una inspectora a las autoridades escolares, estas últimas, basándose en el artículo 27 de la Constitución Federal y la legislación escolar ginebrina (que prescribe la laicidad escolar), intimaron a la maestra a dejar de usar el velo. Desestimado su recurso ante el Consejo de Estado, la maestra interpuso un recurso de derecho público. El Tribunal Federal, apoyándose en el artículo 49 de la Constitución Federal, el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 18 del segundo Pacto, estimó que la vestimenta escogida por la demandante por sus convicciones religiosas gozaba de protección, pero que ésta no era absoluta. El Tribunal Federal rechazó ante todo el argumento de que el velo que llevaba la maestra era un modelo en venta libre, correspondía a una opción estética y carecía de significado religioso. El uso del velo estaba prescrito por el Corán y correspondía, por lo tanto, a la religión. No era un símbolo religioso cualquiera, sino de especial importancia. El Tribunal llegó también a la conclusión de que la prohibición impuesta a la maestra debía apoyarse en un fundamento jurídico suficientemente sólido, responder a un interés superior (en particular, la neutralidad confesional de las escuelas) y ser proporcionada. La Comisión Federal contra el Racismo también celebró esta sentencia, porque aconseja a las autoridades cantonales y comunales resolver con criterio pragmático los problemas derivados de las relaciones con las minorías. La Comisión es contraria a una prohibición general del velo, pero estima que las personas que asumen funciones simbólicas (como el personal docente) deberían renunciar a su uso. La maestra ginebrina planteó la cuestión ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que no se ha pronunciado todavía.

183. El caso que sigue ofrece un buen ejemplo del criterio pragmático recomendado: en el cantón de Neuchâtel una comisión escolar había prohibido a una joven el uso del velo islámico en una escuela primaria pública. El Departamento Cantonal de Educación y Cultura hizo lugar al recurso del padre de la joven apoyándose para ello en la posición adoptada en 1996 por la Conferencia Intercantonal de Instrucción Pública de las regiones suizas de habla francesa e italiana, conforme a la cual se permite a los alumnos el uso de símbolos religiosos tradicionales (como la cruz, el “kippa” o el velo). Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo Cantonal en junio de 1999.

184. El uso del velo islámico también dio lugar a algunos litigios que se encuentran en tramitación en el período en examen. En 1999 los hospitales universitarios de Ginebra negaron una pasantía a tres estudiantes de medicina musulmanas que deseaban llevar el velo islámico durante su trabajo; a juicio de la Comisión Federal contra el Racismo, esto no justifica la calificación de práctica discriminatoria.

²⁰⁹ ATF, 125, I, 347.

²¹⁰ ATF, 116, Ia, 252.

²¹¹ ATF, 119, Ia, 178.

²¹² ATF, 123, I, 296.

8. Derecho a la libertad de opinión y de expresión (apartado viii) del párrafo d) del artículo 5)

185. El Tribunal Federal había estimado desde 1965 que la libertad de expresión constituía un derecho constitucional no escrito²¹³; pero la nueva Constitución Federal protege ahora expresamente la libertad de expresión en su artículo 16.

“Artículo 16. Libertad de opinión y de información

1. Quedan garantizadas la libertad de opinión y la libertad de información.

2. Toda persona tendrá el derecho de recibir libremente informaciones, obtenerlas de fuentes a las que pueda accederse en general, y difundirlas.”

186. Debe recordarse también que el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 18 del segundo Pacto protegen igualmente el derecho a la libertad de opinión y de expresión y que toda persona que estime que esa libertad no ha sido respetada puede invocar esas disposiciones. Conforme al artículo 36 de la Constitución Federal, pero también a los artículos 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y 19 del segundo Pacto, toda restricción de un derecho fundamental debe estar basada en un fundamento legal, justificada por un interés público o la protección de un derecho fundamental de un tercero, y ser proporcionada al objetivo que se procura. En el informe inicial (párrafo 135) se mencionaba la restricción particular de la libertad de expresión impuesta a los extranjeros en virtud de la resolución del Consejo Federal de 24 de febrero de 1948 sobre los discursos políticos de extranjeros (RS 126), que estipulaba que un extranjero no titular de un permiso de establecimiento en Suiza no podía tomar la palabra en una reunión pública ni privada sobre un tema político sin autorización especial. En los últimos años ese texto fue considerado anticuado en varias oportunidades. El 25 de septiembre de 1996 el Consejo de los Estados recomendó, por lo tanto, al Consejo Federal su derogación, que se llevó a cabo el 9 de marzo de 1998, entrando en vigor el 30 de abril del mismo año.

187. Además, el Consejo Federal derogó el 15 de junio de 1998 su resolución de 29 de diciembre de 1948 sobre la propaganda subversiva (RS 127). Esa disposición se había adoptado en la época en virtud del derecho de urgencia para luchar contra la amenaza comunista. En los últimos años sirvió sobre todo, en determinado momento, para confiscar documentos, grabaciones y emblemas de organizaciones que exhortaban a la guerra civil o la violencia y cuya publicación habría sido punible en virtud del artículo sobre el racismo.

188. El párrafo 3 del artículo 16 de la Constitución Federal enuncia nuevas reglas en materia de libertad de información: toda persona tiene el derecho de recibir libremente informaciones, obtenerlas de fuentes a las que pueda accederse en general, y difundirlas.²¹⁴ El concepto de “fuentes a las que pueda accederse en general” no supone –salvo disposición diferente de la ley– el acceso a los documentos administrativos. La jurisprudencia se ha mostrado más bien restrictiva a este respecto.²¹⁵ El Consejo Federal recibió en diciembre de 1997 tres mociones del Parlamento en que se pedía la introducción del régimen de transparencia. Estimó que era preciso instaurarlo, pero con prudencia. Se trata de garantizar en principio la publicidad de los asuntos y los documentos de la administración federal. Varios cantones ya han introducido ese régimen en una u otra forma en su legislación (Berna, Appenzell-Rodas Exteriores, Schaffhausen, Solothurn y Zug). Actualmente es objeto de consulta un proyecto de Ley Federal sobre la

²¹³ ACF, 96, I, 219; 96, I, 586.

²¹⁴ ATF, 108, Ia, 277 y 107, Ia, 305.

²¹⁵ Véase al respecto el informe inicial de Suiza, párrafo 131.

Transparencia de la Administración. Procura facilitar al público el acceso a los documentos administrativos y promover de ese modo la transparencia en la administración. Toda persona debe gozar en principio del derecho de acceso, es decir, que puede exigir la consulta de los documentos administrativos o la información a su respecto. El régimen de transparencia debe introducirse así en la administración federal, con una reserva impuesta por el secreto de función.

9. Derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (apartado iv) del párrafo d) del artículo 5)

189. La libertad de reunión, que el informe inicial presentaba como un derecho constitucional no escrito, figura ahora en el artículo 22 de la Constitución Federal entre los derechos fundamentales.

“Artículo 22. Libertad de reunión

1. Queda garantizada la libertad de reunión.

2. Toda persona tendrá derecho a organizar reuniones y tomar parte o no en ellas.”

190. Desde 1993 los extranjeros tienen la posibilidad de votar en sus representaciones diplomáticas y consulares y organizar campañas electorales en Suiza para sus votaciones nacionales. Además, desde que el Consejo Federal derogó el 30 de abril de 1998 la resolución sobre los discursos políticos de los extranjeros, no tienen necesidad de solicitar autorización especial para tomar la palabra en reuniones políticas.²¹⁶

191. Debe señalarse para complementar la información que el número de manifestaciones políticas, es decir, de las grandes manifestaciones que reúnen a más de un millar de personas, pasó de 21 en 1997 a 32 en 1998.²¹⁷ Esto se debe a la multiplicación de las manifestaciones de extranjeros residentes en Suiza que protestaban contra la represión en sus países de origen. Hubo un total de 12 (frente a 4 en 1997): 9 organizadas por los albaneses de Kosovo, 2 por los kurdos de Turquía y una por los tamules. En 1999, los acontecimientos de los Balcanes y el encarcelamiento del jefe kurdo Öcalan se tradujeron en una nueva intensificación del número de manifestaciones políticas de residentes extranjeros en Suiza. Los albaneses de Kosovo realizaron desde 1998 otras dos grandes manifestaciones (con 20.000 y 15.000 participantes), ambas desarrolladas en Berna.

192. El artículo 23 de la Constitución Federal garantiza también, entre los derechos fundamentales, la libertad de asociación.

“Artículo 23. Libertad de asociación

1. Queda garantizada la libertad de asociación.

2. Toda persona tendrá el derecho de fundar asociaciones, adherirse o pertenecer a ellas y participar en sus actividades.

3. Nadie podrá ser obligado a adherirse a una asociación ni a pertenecer a ella.”

²¹⁶ Véase *supra*, párrafo 186.

²¹⁷ SPJ, 1998, página 29.

193. Mientras que el artículo 56 de la Constitución Federal disponía el derecho de los “ciudadanos” a fundar asociaciones, el nuevo texto extiende claramente ese derecho, sin restricciones, a los extranjeros. El pasaje del informe inicial referente a las asociaciones de extranjeros con fines políticos, a las que podían imponerse restricciones policiales más importantes que a las asociaciones suizas correspondientes, ha perdido vigencia. Los criterios de aplicación de las restricciones a que pueden someterse las asociaciones ilícitas o subversivas (artículo 275_{ter} del Código Penal) son, por lo tanto, las mismas en ambos casos.

E. Derechos económicos, sociales y culturales (párrafo e) del artículo 5)

194. Para una información completa y detallada sobre los derechos económicos, sociales y culturales en Suiza corresponde remitirse ante todo al informe de Suiza sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (primer Pacto), de 30 de junio de 1994. Además, el capítulo 3 de la Constitución Federal actualizada menciona expresamente fines sociales, lo que no ocurría en la anterior Constitución, aunque la dimensión social siempre haya estado presente en la representación del Estado suizo. El hecho de que esos objetivos figuren en la nueva Constitución procura reflejar la realidad que se vive en materia social. Pero de los fines sociales enumerados en el artículo 41 de la Constitución Federal no cabe deducir ningún derecho concreto.²¹⁸ La función social del Estado se manifiesta sobre todo en el plano cantonal: la mayoría de las constituciones cantonales recientes contienen un catálogo independiente de objetivos sociales (como el artículo 30 de la Constitución del cantón de Berna o los artículos 16 y 17 de la del cantón de Basilea Rural); algunas garantizan igualmente en forma expresa el derecho al trabajo, la vivienda y la formación.²¹⁹

195. Cabe señalar una vez más los siete acuerdos sectoriales bilaterales concertados entre Suiza y la Unión Europea; firmados el 21 de junio de 1999, fueron aprobados el 21 de mayo de 2000 en votación popular.²²⁰ Desde el acuerdo de libre comercio concertado en 1972, se trata del conjunto de acuerdos más importante que Suiza ha firmado con la Unión Europea. Esos acuerdos requieren ciertos ajustes en la legislación suiza. En lo referente a la libre circulación de las personas, las medidas adoptadas por el Parlamento procuran prevenir los abusos, en particular la desvalorización salarial y social. En el marco de estas medidas se establecen, en especial, las siguientes condiciones:

- a) Los trabajadores trasladados quedarán sujetos a las disposiciones en vigor en Suiza y a las normas laborales suizas respecto de los salarios y las condiciones de trabajo;
- b) En caso de abusos reiterados, los contratos colectivos de trabajo podrán ampliarse (se facilita la declaración de alcance general);
- c) Se establecerán salarios mínimos en el marco de contratos de trabajo normalizados.

²¹⁸ La presencia de objetivos sociales en la Constitución dio lugar a 95 controversias entre los interlocutores sociales y los grandes partidos políticos cuando el proyecto se sometió a consulta. Véase al respecto el mensaje del Consejo Federal de 20 de noviembre de 1996 sobre una nueva Constitución Federal (FF, 1997, I, 16, 199 y siguientes).

²¹⁹ Artículos 19, 22 y 40 de la Constitución del cantón del Jura de 1977.

²²⁰ Al haberse pedido el 3 de febrero de 2000 el referéndum facultativo contra los acuerdos bilaterales, esos textos fueron sometidos al pueblo el 21 de mayo de 2000 y aprobados por el 67,8% de los votos emitidos (con una participación de 48%).

1. Derecho al trabajo (párrafo e) del artículo 5)

196. En lo que respecta al derecho al trabajo, conserva su validez lo indicado en el informe inicial (párrafos 152 a 159). Puede indicarse, para complementarlo, que los trabajadores, en virtud del principio de libertad de contratación, pueden escoger libremente su empleo, pero sigue sin existir ningún derecho subjetivo al empleo. La prohibición general de trabajar dispuesta por un año por el Consejo Federal se aplica a los solicitantes de asilo llegados a Suiza a partir del 1º de septiembre de 1999 y rige hasta el 31 de agosto de 2000. La conveniencia de su prórroga sigue siendo objeto de discusiones. Si esa medida desaparece, volverá a adoptarse la prohibición de ejercer una actividad lucrativa durante los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud de asilo, como lo dispone la Ley sobre el Asilo; los cantones, además, pueden prorrogar ese plazo de tres meses en determinadas circunstancias (artículo 43 de la Ley sobre el Asilo). La prohibición dispuesta por el Consejo Federal constituye sobre todo una medida disuasiva tendiente a prevenir eventuales abusos.²²¹

a) Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo

197. La protección de los trabajadores quedó mejorada al entrar en vigor, el 1º de julio de 1993, la Ley sobre la Protección de los Datos²²², a la que acompañan diversas modificaciones legislativas, en particular del artículo 328b del Código de las Obligaciones. Ese artículo dispone que el empleador no puede procesar datos referentes a los trabajadores sino en la medida en que se refieran a sus aptitudes para cumplir sus tareas o sean necesarios para la ejecución del contrato de trabajo.²²³ El empleador no tiene derecho a interrogar al trabajador sobre sus opiniones o actividades sindicales, y el trabajador no está obligado a responder a tales preguntas. La admisibilidad de las preguntas referentes a la pertenencia confesional o determinados datos biográficos es objeto de polémicas doctrinarias.²²⁴

b) Derecho a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria

198. Los datos estadísticos indican que los extranjeros, en 1998, ganaban por término medio 13% menos que los suizos.²²⁵ Esta comprobación, sin embargo, debe matizarse: mientras que los extranjeros provenientes del norte y el oeste de Europa (Unión Europea) estaban mejor remunerados que los suizos, los provenientes de países meridionales de Europa –miembros o no de la Unión Europea– tenían una remuneración claramente inferior. El desnivel se explica en particular por el grado de formación y la circunstancia de que las actividades que ocupan una proporción importante de extranjeros pagan en general salarios inferiores, mientras que el trabajo se remunera mejor en las actividades que emplean a pocos extranjeros.

²²¹ Véase la moción del Consejero Eymann de 8 de octubre de 1999 (CN 99.3541) y la respuesta del Consejo Federal de 12 de enero de 2000.

²²² RS 235.1.

²²³ Véase Christiane Brunner, Jean-Michel Bühler y Jean-Bernard Waeber, Commentaire du contrat de travail, 2^a ed., Lausana, 1996, notas 6 a 8 sobre el artículo 320 del Código de las Obligaciones, en relación con las notas 3 y 4 sobre el artículo 328b del mismo Código; véase ATF, 120, II, 118 y siguientes.

²²⁴ Ullin Streiff y Adrian von Kaenel, Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht: der Arbeitsvertrag OR 319-362 mit Kommentaren für Lehre und Praxis, 5^a ed., Zurich, 1992, nota 10 sobre el artículo 320 del Código de las Obligaciones; véase ATF, 122, F, 267.

²²⁵ Oficina Federal de Estadística, op.cit. (supra, nota 10), páginas 40 y siguientes.

199. En el segundo trimestre de 1998 el salario medio normalizado²²⁶ de los trabajadores extranjeros se acercaba a 4.700 francos suizos por mes, frente a 5.400 francos mensuales para los trabajadores suizos, es decir, con una diferencia aproximada de 13%. Mientras que los hombres de nacionalidad extranjera ganaban 20% menos que los suizos, el salario medio normalizado de las mujeres extranjeras era inferior al de las suizas en 15%. Se observan, por lo tanto, diferencias apreciables entre los salarios de los suizos y los extranjeros; las extranjeras constituyen el sector peor remunerado de las personas que ejercen actividades lucrativas y sufren manifiestamente una doble desventaja. Hasta ahora ninguna estadística ha permitido comprobar discriminación contra los extranjeros a través de los ingresos. En efecto, la regla citada se aplica a tres ramas, lo que desmiente la hipótesis de un retraso general de los salarios de los extranjeros: en la industria manufacturera el salario medio normalizado es levemente superior al promedio suizo, a pesar de una fuerte proporción de extranjeros, buena parte de los cuales provienen del Sur de Europa; en cambio, la rama del comercio y la reparación paga salarios bajos, a pesar de emplear una proporción más bien intermedia de extranjeros.

c) Derecho a la protección contra la desocupación

200. En lo que respecta a la protección contra la desocupación, conservan su validez las indicaciones del informe inicial de Suiza (párrafo 158).

2. Derechos sindicales (apartado ii) del párrafo e) del artículo 5

a) Derecho de sindicación

201. El derecho de sindicación representa un caso particular relativamente independiente del derecho de asociación, con su evolución histórica y su problemática propias. La libertad de fundación y actividad de las asociaciones de trabajadores y de empleadores tendientes a organizar colectivamente las relaciones de trabajo está protegida por el artículo 23 de la Constitución Federal, pero también por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 22 del segundo Pacto y el artículo 8 del primer Pacto.²²⁷ La Constitución Federal actualizada garantiza ahora, además, en términos expresos la libertad sindical individual en su artículo 28²²⁸, así como la colectiva. Complementando lo indicado en el informe inicial corresponde mencionar también la existencia de la Ley Federal sobre la Información y la Consulta de los Trabajadores en las Empresas, de 17 de diciembre de 1993 (ley sobre la participación)²²⁹, que entró en vigor el 1º de mayo de 1994.

202. La Ley sobre la Protección de los Datos, ya mencionada antes, rige el tratamiento de los datos referentes a las personas físicas y jurídicas realizado por personas privadas y órganos federales (párrafo 1 del artículo 2). En el apartado c) del párrafo 1 del artículo 3, esta Ley clasifica como “sensibles” los datos sobre las actividades sindicales de las personas. En el párrafo 3 de su artículo 11 se estipula que las

²²⁶ El salario medio corresponde al salario que obtiene la mitad del conjunto de los trabajadores, mientras que la otra mitad no lo alcanza. En el salario normalizado (medio) los ingresos salariales de los trabajadores a tiempo parcial se han convertido en una remuneración equivalente de tiempo completo.

²²⁷ La libertad de sindicación está garantizada, además, por el Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en vigor desde el 25 de marzo de 1976 (RO, 1976, páginas 689 y siguientes), y el Convenio N° 151 de la OIT sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos de determinación de las condiciones de trabajo en la función pública, en vigor desde el 3 de marzo de 1982 (RO, 1982, página 334).

²²⁸ Los representantes elegidos por los trabajadores gozan también de una protección especial contra el despido en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 336 del Código de las Obligaciones.

²²⁹ RS 822.14.

personas privadas que tratan con regularidad datos sensibles o el perfil de la personalidad o que comunican datos personales a terceros están obligadas a declarar sus archivos, si el tratamiento de los datos no está sujeto a ninguna estipulación legal y las personas interesadas no tienen conocimiento de ellos. Las personas privadas que omitan declarar sus archivos son susceptibles de incurrir en delito (artículo 34 de la Ley).

b) Derecho de huelga

203. El párrafo 3 del artículo 28 de la Constitución Federal revisada declara expresamente la licitud de la huelga en la medida en que deriva de la libertad sindical.²³⁰ Según la doctrina predominante, la huelga es admisible si cuenta con el apoyo de una organización de trabajadores, sólo se relaciona con las relaciones de trabajo, no lesionan una obligación de mantener la paz laboral y respeta el principio de proporcionalidad.²³¹ El párrafo 4 del artículo 28 de la Constitución Federal dispone que la ley puede prohibir el recurso a la huelga para determinadas categorías de personas. Esta disposición sólo puede servir para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos. Existe una prohibición expresa de la huelga para los funcionarios y los empleados de la Confederación.²³² El Consejo Federal, sin embargo, considera que no corresponde privar del derecho de huelga al conjunto de los funcionarios.²³³

3. Derecho a la vivienda (apartado iii) del párrafo e) del artículo 5)

204. El derecho constitucional suizo no establece, tampoco después de su revisión, ningún derecho expreso a la vivienda. Sin embargo, el apartado e) del párrafo 1 del artículo 41 dispone que la Confederación y los cantones se esforzarán para que toda persona que busque un alojamiento pueda encontrar, para sí misma y su familia, una vivienda apropiada en condiciones asequibles.

4. Derecho a la atención médica, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales (apartado iv) del párrafo e) del artículo 5)

a) Derecho a la atención médica pública y a la vigilancia de la salud

205. Las informaciones que siguen se refieren principalmente al asilo. Frente al aumento general de los costos derivados del asilo, el grupo de trabajo “Financiación del asilo”, constituido por la Confederación, propuso medidas económicas que actualmente están en discusión. En materia sanitaria propuso comenzar por el examen de los efectos de las restricciones, establecidas el 1º de octubre de 1999, respecto de los proveedores de servicios (médicos y hospitalares) a los solicitantes de asilo y las personas admitidas con carácter provisional, antes de contemplar una restricción de las prestaciones mismas. Una

²³⁰ FF, 1997, I, 179.

²³¹ ATF, 125, III, 277.

²³² Artículo 23 del Estatuto de los Funcionarios (RS 172.221.10) y artículo 25 del Reglamento de los Empleados (172.221.104).

²³³ La nueva Ley sobre el Personal de la Confederación, de 24 de marzo de 2000 (FF, 2000, 2105), contiene en el párrafo 1 de su artículo 24 una disposición sobre derecho de huelga: si así lo exige la seguridad del Estado, la salvaguardia de intereses importantes impuestos por las relaciones exteriores o la garantía del abastecimiento del país en materia de bienes y servicios, el Consejo Federal puede limitar o eliminar el derecho de huelga para determinadas categorías de empleados.

moción presentada en el Consejo Nacional²³⁴ encomendó al Consejo Federal presentar al Parlamento un proyecto de ley destinado a restringir las prestaciones médicas que se otorgan a los solicitantes de asilo limitándolas a las personas admitidas con carácter provisional y las personas que corresponde proteger, y a imponer plazos de carencia para el derecho a la atención médica. Al tomar posición, el Consejo Federal señaló que, aunque los gastos de la Confederación por la atención prestada a esas personas han aumentado desde 1996 (véase el cuadro que sigue), no es posible indicar el importe real de los gastos por la atención prestada a los solicitantes de asilo, las personas admitidas con carácter provisional y las personas que corresponde proteger. Las cifras siguientes comprenden los gastos de primas, contribuciones y exenciones. Representan alrededor del 90% del costo de la atención prestada a los solicitantes de asilo, las personas admitidas con carácter provisional y las personas que corresponde proteger. Se añaden los gastos odontológicos (3,5% de los desembolsos) y los demás gastos relacionados con la atención (alojamiento, etc.), que constituyen un 6,5% de los desembolsos.

1996	1997	1998	1999
83,9 millones de francos suizos	87,3 millones de francos suizos	113,3 millones de francos suizos	147 millones de francos suizos (presupuesto de 1999)

206. En los mismos años, el costo bruto del seguro obligatorio de salud fue el siguiente (comprende gastos de seguro de enfermedad, contribuciones y exenciones para la totalidad de los asegurados: suizos, extranjeros y asilados):

1996	1997	1998	1999
12 459 millones de francos suizos	13 138 millones de francos suizos	14 024 millones de francos suizos	14 476 millones de francos suizos (previsiones)

207. En los últimos años Suiza concedió protección a numerosas personas llegadas de regiones en que había guerras civiles (en especial, de Bosnia y Herzegovina y Kosovo). Recibió en primer lugar a personas discapacitadas o enfermas. Este fenómeno, y los traumatismos sufridos por la mayoría de esas personas durante las guerras civiles, determinan evidentemente el origen del mayor costo que se comprueba en relación con los asegurados suizos.

208. El Consejo Federal modificó la Ordenanza N° 2 sobre el asilo²³⁵ el 1º de octubre de 1999. Esta modificación obliga a los cantones a limitar la libertad de elección de los proveedores de servicios a los solicitantes de asilo. Corresponde ahora a los cantones elaborar un modelo de atención médica inicial (“gate-keepers”) adaptado a su situación. Puede tratarse de un modelo basado en los médicos de familia con especialistas asesores, un consultorio médico o una verdadera red de servicios sanitarios como existe en el cantón de Vaud. La restricción de las prestaciones mismas, en cambio, sigue siendo objeto de discusión.

b) Derecho a la seguridad social y los servicios sociales

209. Como se indicó en el informe inicial, el régimen suizo de seguridad social está compuesto por diversas categorías de seguro, sin distinción entre los nacionales y los extranjeros. El sistema básico de seguro de vejez, para familiares supérstites y de invalidez (“AVS-AI”) (el “primer pilar”) establecía al

²³⁴ Moción Raggenbass de 8 de octubre de 1999 (Nº 99.3551) [“Limitación del acceso a los servicios médicos para los solicitantes de asilo”].

²³⁵ RS 142.312.

comienzo un régimen diferente para los extranjeros, por una parte en lo relativo a la obtención de las prestaciones y, por otra, en lo relativo a la posibilidad de percibirlos en el exterior. La décima revisión del AVS, que entró en vigor el 1º de enero de 1997, suprimió esa diferencia entre los suizos y los extranjeros en cuanto al acceso a las prestaciones contributivas en efectivo. A partir del 1º de enero de 1997, toda persona que viva o trabaje en Suiza debe contribuir hasta la cesación de sus actividades lucrativas, por lo menos hasta el momento en que alcance la edad normal de retiro (65 años para el hombre y 62 años para la mujer hasta el año 2000). A partir de esta revisión, toda persona que cumpla las condiciones exigidas tendrá derecho a su propia pensión de retiro o de invalidez individual. Los extranjeros que vivan en Suiza, ciudadanos de un Estado con el que no existan acuerdos especiales (o las personas que les sobrevivan) tendrán derecho a una pensión en caso de realización del riesgo siempre que se hayan hecho efectivas las contribuciones durante un año completo, como mínimo, al AVS/AI suizo (se exige un mínimo de un año de cotización).

210. Desde la entrada en vigor de la décima revisión del AVS, conforme a la decisión del Tribunal Federal de Seguros de 15 de octubre de 1999²³⁶, el derecho a una pensión de vejez, para supérstites o de invalidez no depende ya de que la persona asegurada haya efectuado personalmente sus aportaciones durante un mínimo de un año. Además de tenerse en cuenta eventualmente primas de educación o bonificaciones para tareas de asistencia, el mínimo de un año de contribuciones exigido por la ley en materia de seguro de invalidez también puede cumplirse sin que haya existido actividad lucrativa si la persona ha estado asegurada en total durante más de 11 meses (seguro voluntario u obligatorio) y durante ese tiempo estaba casada con un cónyuge que ejercía una actividad lucrativa y aportaba como mínimo el doble de la contribución mínima (Reglamento sobre el Seguro de Invalidez [RS 831.201], párrafo 1 del artículo 32; Reglamento sobre el Seguro de Vejez y para los Supérstites [RS 831.101], artículo 50; Ley sobre el AVS [RS 831.10], apartado a) del párrafo 3 del artículo 3 y apartado b) del párrafo 2 del artículo 29ter). La décima revisión del AVS ha establecido, a este respecto, la igualdad de trato entre los extranjeros y los ciudadanos suizos.

211. En octubre de 1995 el Tribunal Federal reconoció un derecho constitucional no escrito a las condiciones mínimas de existencia, susceptible de aplicación (ATF, 121, I, 367). El Tribunal Federal estimó que la satisfacción de las necesidades humanas elementales era indispensable en una colectividad basada en el derecho y la democracia. El Tribunal se adhirió a la doctrina que extrae el reconocimiento de este derecho de los siguientes principios constitucionales: el principio de la dignidad humana, que garantiza a toda persona lo que tiene derecho a esperar de la colectividad para gozar de una existencia humana; el derecho a la vida, elemento primordial de la libertad personal, que dejaría de estar garantizado si no se asegurara la supervivencia; la libertad personal, garante de todas las manifestaciones elementales del desarrollo personal; y el principio de igualdad, que también tiene por función la de garantizar un mínimo de justicia material. El Tribunal Federal declaró que los extranjeros podían, del mismo modo que los suizos, invocar este derecho a condiciones mínimas de existencia, con independencia del régimen que tengan en el país.²³⁷ Esta sentencia dio lugar a una iniciativa del Comité Directivo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, que pidió la realización de un análisis sobre el derecho a la satisfacción de las necesidades elementales del ser humano y los medios jurídicos para hacer valer ese derecho.²³⁸

²³⁶ Resolución I, 259/99, de 15 de octubre de 1999.

²³⁷ El Tribunal Federal ha precisado en otras sentencias el alcance y los límites de este derecho fundamental (véase, por ejemplo, ATF, 122, II, 193 y 122, I, 101).

²³⁸ Véase la recomendación N° R (2000) 3, aprobada el 19 de enero de 2000 por el Consejo de Ministros (Recommendation No. R [2000] 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship).

212. El artículo 12 de la Constitución Federal integró esta jurisprudencia del Tribunal Federal y menciona ese derecho a la ayuda en las situaciones de penuria extrema:

“Toda persona que se encuentre en situación de penuria extrema y no esté en condiciones de proveer a su manutención tendrá derecho a recibir ayuda y asistencia y a los medios indispensables para llevar una existencia conforme a la dignidad humana.”

**F. Derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público
(párrafo f) del artículo 5)**

213. El párrafo f) del artículo 5 de la Convención obliga a los Estados partes a asegurar jurídicamente el acceso sin discriminación “a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques”. Suiza ha convertido en delitos, en virtud del párrafo 5 del artículo 261bis del Código Penal, esas formas clásicas de apartheid y segregación que ponen en tela de juicio el derecho de todas las personas a realizar los actos jurídicos de la vida corriente con el fin de procurarse los bienes necesarios para su existencia.

214. La mayoría de las condenas impuestas en virtud de los textos penales que prohíben la discriminación racial castigan actos, manifestaciones o escritos racistas o antisemitas.²³⁹ Ha sido preciso llegar hasta el período en examen para que se dictara una condena penal por la negativa de prestar un servicio destinado al público. Esto se explica en particular por la dificultad de probar los motivos racistas de la negativa cuando ésta se manifiesta oralmente y su autor pretende, después, que no estaba motivada por consideraciones racistas.²⁴⁰ Ello ha dado lugar, en ciertas partes de la bibliografía, a que se propusiera la inversión de la carga de la prueba, como ocurre en la ley sobre la igualdad entre el hombre y la mujer.

V. GARANTÍA DE RECURSOS EFECTIVOS (artículo 6)

215. Las personas que debido a su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa están expuestas a actos discriminatorios, hostiles o de violencia, o son susceptibles de verse amenazadas por tales actos, gozan de protección en Suiza en diversos planos. Frente a las autoridades públicas pueden invocar diversos derechos que les otorga la Constitución Federal. Respecto del marco jurídico general de protección de los derechos humanos, así como del sistema de indemnización y rehabilitación de las víctimas, corresponde remitirse al documento básico de Suiza que constituye la primera parte de los informes de los Estados partes (HRI/CORE/1/Add.29, párrafos 46 y siguientes).

216. Esa información debe complementarse con la mención de los acuerdos del Consejo de Europa que se refieren específicamente a los derechos humanos; se apoyan indudablemente en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (Convenio Europeo de Derechos Humanos).²⁴¹ En su contenido, el Convenio refleja en gran medida la

²³⁹ En lo que respecta a la jurisprudencia, véase supra, párrafos 104 y siguientes.

²⁴⁰ Véase el decreto de sobreseimiento de 10 de julio de 1998, dictado por el Ministerio Público del distrito de Zurich (infracción de los párrafos 4 y 5 del artículo 261bis del Código Penal por la negativa de vender una entrada de cine a una persona de raza negra). En lo que se refiere al párrafo 5, la acusada invocó el argumento de que su negativa no estaba motivada por el color de la piel del denunciante, sino por su propio mal humor general, por el que no habría vendido la entrada a nadie. Por lo tanto, el caso no representaba la negación de un servicio por motivos raciales. El asunto se clausuró por sobreseimiento.

²⁴¹ En lo que respecta al Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase, por ejemplo: Jochen A. Frowein y Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechts-Konvention. EMRK-Kommentar, 2., vollst. Neubearb. Aufl. unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs, Kehl, 1996; Heribert Golsong, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention (separata), Colonia, 1993.

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y protege sobre todos los derechos individuales clásicos. Del mismo modo que las libertades garantizadas por la Constitución, las disposiciones de fondo del Convenio son de aplicación directa y tienen carácter obligatorio para las autoridades públicas de todos los niveles. Los ciudadanos pueden invocar directamente las normas del Convenio una vez transcurrido el plazo de los recursos ante las instancias judiciales nacionales, presentando un recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

VI. MEDIDAS EN LAS ESFERAS DE LA ENSEÑANZA, LA EDUCACIÓN, LA CULTURA Y LA INFORMACIÓN (artículo 7)

A. Introducción

217. La lucha contra el racismo se ha intensificado notablemente, y se ha desarrollado en diversos planos durante el período en examen, en la esfera de la enseñanza, la educación, la cultura y la información. Mucho han contribuido a ello el esfuerzo sistemático y dedicado de diversas instituciones y organizaciones en todos los niveles del Estado y su cooperación con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad.

B. Nivel federal

1. Comisión Federal contra el Racismo

218. El Consejo Federal decidió crear la Comisión Federal contra el Racismo el 23 de agosto de 1995, y la Comisión asumió sus funciones el 1º de septiembre de 1995.²⁴² La Comisión define libremente sus funciones en el marco de su mandato²⁴³; ha consagrado su actividad a los siguientes temas en los cinco primeros años de su existencia:

- a) Los contactos con los cantones;
- b) La creación de una red de organizaciones no gubernamentales especializadas;
- c) Las escuelas, los medios de difusión, los ambientes de trabajo y las colectividades públicas;
- d) La situación de los itinerantes;
- e) La situación de los musulmanes en Suiza;
- f) El antisemitismo en todas sus formas.

²⁴² Véase, al este respecto, el informe inicial de Suiza, párrafos 169 y siguientes.

²⁴³ “[La Comisión] se ocupará de la discriminación racial, procurará promover una mejor comprensión entre las personas de diferente raza, color, procedencia, origen étnico o religioso o religión, combatirá toda forma de discriminación racial directa o indirecta y asignará una especial importancia a la prevención a fin de que esa labor resulte eficaz.”

219. En diciembre de 1998, una postulación de los partidos burgueses pidió la disolución de la Comisión Federal contra el Racismo²⁴⁴, entre otras razones por ser superflua y tener un mandato excesivamente vasto y con fórmulas huecas de imposible puesta en práctica. Sin embargo, las numerosas actividades de la Comisión y sus proyectos en curso, cuya presentación sólo puede efectuarse aquí en términos sintéticos, trazan un cuadro muy diferente.²⁴⁵ Al tomar posición acerca de la postulación, el Consejo Federal comprobó que la actividad de la Comisión encontraba eco favorable en el seno de la administración, de los medios de difusión y de los círculos interesados de la opinión pública, así como del sector político. Se encontrará más adelante una exposición organizada de las principales actividades de la Comisión Federal contra el Racismo, acompañada en cada caso por un proyecto representativo y medidas tendientes particularmente a la prevención.²⁴⁶

a) Actividades operacionales

220. La Comisión Federal contra el Racismo cumple una labor de relaciones públicas y lleva a cabo campañas de sensibilización y prevención centradas en la lucha contra el racismo. Los ejemplos que siguen son particularmente representativos.

- i) La campaña “Der schöne Schein”²⁴⁷ (“Las bellas apariencias”), promovida el 9 de julio de 1997, se basa en una serie de carteles y anuncios que han despertado un gran eco en los medios de difusión y la opinión pública;
- ii) El folleto “SPOCK” se elaboró en el marco de la campaña contra la exclusión y la xenofobia en los ambientes de trabajo. Se dirige sobre todo a los jóvenes. Adopta la forma de un diario y se presentó a la prensa el 15 de octubre de 1997. Su primera edición en alemán se efectuó en 100.000 ejemplares y se distribuyó en escuelas, sociedades, asociaciones y sindicatos. En 1999 se produjo una versión regional adaptada que combina el italiano y el francés;
- iii) El boletín semanal TANGRAM (publicado por primera vez en octubre de 1996) se dirige a los sectores políticos, las colectividades públicas de todos los planos y otros círculos interesados; sus artículos objetivos sobre grandes temas informan y promueven la discusión. Se distribuye gratuitamente a los parlamentarios, en las administraciones federales, cantonales y comunales, las bibliotecas cantonales, así como cada vez más en medios interesados del público. Su tirada total es de 10.000 ejemplares.

b) Actividades de asesoramiento

221. La Comisión asesora y apoya a las autoridades federales en la preparación de textos legislativos y su ejecución, así como en la preparación de sus dictámenes e informes. Además, desarrolla actividades de asistencia a los particulares y cumple una función de intermediación (véase la sección e), infra, respecto de su función de mediación). Entre sus actividades cabe citar las siguientes:

²⁴⁴ Postulación Mörgeli, de 22 de diciembre de 1999 (“Disolución de la Comisión Federal contra el Racismo” [CN 99.3645]).

²⁴⁵ Véase la toma de posición del Consejo Federal sobre la postulación Mörgeli, de 22 de diciembre de 1999.

²⁴⁶ Véanse los informes sobre las actividades de la Comisión Federal contra el Racismo de 1997 a 1999. En el presente informe se mencionan otros proyectos de la Comisión, en el contexto al que corresponden.

²⁴⁷ Véase TANGRAM, 3/97, páginas 53 y siguientes. La campaña obtuvo el Premio de Oro de las Naciones Unidas.

- i) Consultas sobre el informe Arbenz acerca de una política suiza en materia de migraciones (1996) y sobre la revisión de la Constitución Federal (1996)²⁴⁸;
 - ii) Dictamen sobre el plan de organización urbana de la ciudad de Berna en materia de política de integración (1997);
 - iii) Recomendaciones sobre la lucha contra el antisemitismo en el informe titulado El antisemitismo en Suiza. Informe sobre las manifestaciones históricas y actuales, con recomendación de medidas (1998);
 - iv) Propuestas sobre el problema de la separación de las clases.²⁴⁹
- c) Cooperación

222. La Comisión Federal contra el Racismo desarrolla actividades de cooperación: colabora con colectividades públicas de todos los planos (comunal, cantonal, nacional e internacional); establece y desarrolla contactos con organizaciones no gubernamentales y círculos interesados. Pueden ofrecerse los ejemplos que siguen.

- i) Aplicación de medidas de prevención del antisemitismo: discusiones con la Federación de Iglesias Protestantes de Suiza y la Conferencia de Obispos Suizos, así como con organizaciones no gubernamentales;
 - ii) Organización del encuentro internacional sobre “Función y papel de los organismos nacionales especializados en la lucha contra el racismo” (22 a 24 de octubre de 1998), en coordinación con el Consejo de Europa, en el Instituto Suizo de Derecho Comparado;
 - iii) Organización de un encuentro entre organizaciones no gubernamentales y el delegado de Suiza ante la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa, en 1999; este encuentro habrá de convertirse en actividad anual;
 - iv) Cooperación con organizaciones no gubernamentales con miras al desarrollo de la red telefónica nacional “SOS-Racismo” y en intervenciones caso por caso.
- d) Ánálisis científicos

223. La Comisión Federal contra el Racismo estimula el estudio científico y etnológico de los fenómenos de racismo, así como la elaboración de informaciones sobre situaciones concretas y su repercusión social. Cabe indicar los ejemplos que siguen.

- i) Publicación del estudio de Walter Kälin y Martina Caroni sobre la discriminación en el derecho de los extranjeros, “Diskriminierungsverbot und Familiennachzug” (“Prohibición de la discriminación y reunificación familiar”), en diciembre de 1998. A continuación de este estudio, la Comisión organizó el 14 de enero de 1999, con el Instituto de Derecho Público y el Servicio de Formación Permanente de la Universidad de Berna, un encuentro sobre la discriminación basada en criterios étnicos y culturales, destinada a especialistas interesados;

²⁴⁸ Publicado en TANGRAM, 1/96.

²⁴⁹ Véase infra, párrafo 243.

- ii) Realización de coloquios, por ejemplo, sobre la cuestión de la integración institucional de los musulmanes en Suiza (18 de enero de 2000) en la Universidad de Berna, y participación en encuentros de investigadores en Suiza y en el extranjero;
- iii) Coproducción de la obra Rassendiskriminierung. Gerichtspraxis zu Artikel 26bis StGB (“Jurisprudencia referente a la norma penal contra el racismo: el artículo 261bis del Código Penal), en colaboración con la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo y la Sociedad para las Minorías en Suiza (publicado en 1999).

e) Función de mediación

224. La Comisión Federal contra el Racismo desempeña también cierta función de mediación en el marco de su mandato y dentro de los límites de los medios de que dispone.

- i) La Comisión constituye un centro de información para los particulares en situaciones de conflicto o discriminación;
- ii) La Comisión interviene como mediadora por iniciativa propia. Por ejemplo, ha intervenido ante gobiernos cantonales para impulsarlos a crear centros de información cantonales para las víctimas de actos racistas y para la solución de conflictos interculturales.

225. La Comisión ha examinado en total entre 250 y 300 casos que le fueron presentados entre septiembre de 1995 y marzo de 1998. Alrededor de la tercera parte de esos casos provenían de particulares y el resto se distribuía entre los medios de difusión, organizaciones interesadas, informaciones de miembros de la propia Comisión y de organizaciones no gubernamentales. En un 65% de los casos el problema pudo resolverse con una sola conversación telefónica o una carta a la entidad interesada. En una tercera parte de los casos intervinieron servicios cantonales. La duración de los conflictos ha variado entre la intervención única y más de un año. Aunque sólo en escasas oportunidades se logró llegar a soluciones basadas en un acuerdo total, la actividad de la Comisión muchas veces restableció la calma. Ello impulsa a pasar de la simple solución de conflictos a una auténtica labor de prevención.

226. En conclusión, se observa que la Comisión Federal contra el Racismo ha desarrollado numerosas actividades centradas en la prevención del racismo y el antisemitismo en esferas sumamente variadas de la vida pública y cumple una labor de calidad.²⁵⁰ En particular corresponde destacar la función de mediación, que su Presidente, conforme a su mandato, desempeña con dedicación, apoyado por la secretaría. La Comisión desempeña una función de intermediación en la información y la motivación de las administraciones y las autoridades cantonales. Los representantes de estas últimas ante la Comisión ejercen a su respecto una función importante. Los encuentros periódicos de la Comisión con sus interlocutores de los cantones son igualmente de suma utilidad.

2. Comisión Federal sobre los Extranjeros

227. El Parlamento incluyó en la Ley Federal sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, en junio de 1998, la Comisión Federal sobre los Extranjeros, creada en 1970 por simple resolución del

²⁵⁰ Véase igualmente la toma de posición del Consejo Federal sobre la postulación Mörgeli, (supra, notas 244 y 245).

Consejo Federal. Su mandato, ya expuesto con precisión en el informe inicial, consiste en estudiar las posibilidades de mejor coexistencia entre las poblaciones suiza y extranjera, así como promover y apoyar las iniciativas en ese sentido. El Consejo Federal puede recurrir ahora a la Comisión sobre la base de la Ley citada. La Comisión está facultada para proponer el pago de subsidios y pronunciarse sobre las solicitudes respectivas (artículo 25a de la Ley). Este artículo otorga a la Confederación la posibilidad de apoyar económicamente los proyectos de integración de los cantones, las comunas u otras entidades, que deben, sin embargo, participar de manera conveniente en la financiación de tales proyectos. La integración se convierte así en una tarea común, lo que destaca su importancia política y social. Corresponde mencionar, a este respecto, el informe de la Comisión Federal sobre los Extranjeros sobre la integración, publicado en octubre de 1999 (véase también el párrafo siguiente).

228. El Consejo Federal encomendó en 1995 a la Comisión Federal sobre los Extranjeros la preparación, para el Parlamento, de un informe sobre la política suiza de integración social en el futuro. El primer proyecto de informe dio lugar a amplias consultas en 1996-1997 entre todas las organizaciones suizas y extranjeras interesadas. El informe, titulado “La integración de los inmigrantes y las inmigrantes en Suiza”, se presentó el 22 de octubre de 1999. En él se recomienda, en particular, desarrollar el aprendizaje de idiomas y la formación permanente de los extranjeros adultos; dar mayor participación a los extranjeros en las decisiones políticas y los proyectos de fomento de la integración escolar de los extranjeros. El Departamento Federal de Justicia y Policía encargó a la Oficina Federal de Extranjeros la preparación de una ordenanza de integración sobre la base de ese informe y del artículo 25a de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros, que debe entrar en vigor el 1º de octubre de 2000. Se prevé una asignación de 5 millones de francos suizos para el apoyo a proyectos en 2001; después de ello, la Confederación ampliará esa ayuda hasta 7,5 millones de francos.

229. El Consejo Federal tomó conocimiento el 12 de enero de 2000 del informe de la Comisión. Decidió adscribir la secretaría de la Comisión Federal sobre los Extranjeros a la Oficina Federal de Extranjeros del Departamento Federal de Justicia y Policía, de la que ya dependía administrativamente.²⁵¹ Esta nueva distribución de competencias y la ampliación del ámbito de actividad de la Comisión que la acompaña deben acelerar, en particular, la concreción de grandes medidas de integración. La adscripción de la secretaría de la Comisión permite concentrar en un único servicio todas las cuestiones relativas a la migración, con excepción del asilo y los refugiados.²⁵² El Consejo Federal espera de ello efectos de sinergia y una mejor coordinación. Se eliminarán las superposiciones de tareas. La posibilidad de apoyarse en una estructura administrativa otorga los medios económicos y humanos, así como las competencias necesarias, para tratar en forma conveniente los problemas y permite los intercambios directos de información con otros niveles de integración que están a cargo de la Oficina (mercado de trabajo y naturalizaciones, en particular). Esto reviste una importancia notable desde el punto de vista de la aplicación del artículo 25a de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros (promoción de la integración por la Confederación). Quedan reunidas así las condiciones necesarias para que la integración de la población extranjera residente se convierta en un pilar de la política de la Confederación respecto de los extranjeros.²⁵³

²⁵¹ La secretaría de la Comisión (formada por 28 personas) ya estaba adscrita administrativamente a la Oficina Federal de Extranjeros a través del servicio de coordinación para las cuestiones de integración. La Comisión conserva, sin embargo, su carácter de comisión extraparlamentaria.

²⁵² La Oficina Federal de Extranjeros está encargada ya de la policía de los extranjeros, la apreciación del mercado de trabajo, la entrega de contingentes federales, las cuestiones referentes a visados, el asesoramiento a la emigración, las solicitudes de naturalización y las cuestiones de nacionalidad, así como la puesta en práctica de la política en materia de extranjeros y la legislación a su respecto.

²⁵³ Véase también la toma de posición del Consejo Federal sobre la moción del grupo parlamentario socialista de 21 de diciembre de 1999 (“Integración de los extranjeros: campaña de información” [CN 99.3617]), así como las explicaciones del Consejo Federal sobre la moción del grupo parlamentario socialista de igual fecha (“Creación de una oficina para la integración de los extranjeros” [CN 99.3616]).

3. Comisión Federal de Refugiados

230. La Comisión Federal de Refugiados desempeña principalmente la función de comisión consultiva ante las autoridades federales. Su reglamento de organización fue revisado y aprobado oficialmente el 18 de noviembre de 1997 sobre la base de los resultados de una encuesta interna realizada por la Comisión en 1996 acerca de sus actividades y funciones futuras, así como sobre los objetivos del Departamento Federal de Justicia y Policía. Corresponde mencionar aquí, en especial, el catálogo de las funciones que se redactó con esa ocasión, en el que se confirma el mandato aprobado por resolución del Consejo Federal el 6 de marzo de 1995, en forma revisada. La formulación del párrafo 2 del artículo 1 de su reglamento refleja la importancia cada vez mayor de las cuestiones económicas en la política de asilo y en materia de refugiados. Los cometidos de la Comisión han quedado definidos, por lo tanto, en los términos que siguen.

“Funciones. Artículo 1

1. La Comisión evaluará, para el Consejo Federal y la administración federal, la situación en materia de asilo y refugiados.
2. La Comisión tomará posición sobre los temas referentes a la política en materia de asilo y refugiados en todos sus aspectos, tanto políticos como jurídicos, humanitarios y sociales. Contribuirá a la elaboración de una política en materia de asilo y refugiados que tenga en cuenta factores humanos, técnicos y financieros y que sea susceptible de obtener un vasto consenso.
3. La Comisión se expedirá sobre las prácticas seguidas por la Confederación en materia de asilo y participará en el desarrollo de la política en materia de asilo y refugiados.
4. Tratará problemas generales relacionados con las migraciones, y especialmente desde la perspectiva de la política en materia de asilo y refugiados.
5. La Comisión será escuchada, en el marco del procedimiento de consultas, sobre los trabajos legislativos que se desarrolle en materia de asilo, refugiados y migraciones.
6. Podrá ser consultada sobre cuestiones referentes al asilo y los refugiados en el marco de los acuerdos internacionales firmados por Suiza.
7. La Comisión formulará un informe al Consejo Federal sobre sus actividades y le someterá sus recomendaciones.
8. Actuará en el marco de un Comité de Coordinación, en colaboración estrecha con la Comisión Federal sobre los Extranjeros y la Comisión Federal contra el Racismo, y mantendrá relaciones con otras comisiones federales en cuanto sus actividades estén vinculadas con su mandato.”

231. La Comisión Federal de Refugiados organizó el 27 de septiembre de 1996 una reunión sobre las perspectivas que se ofrecían a los refugiados de la violencia en Bosnia. Participaron en ella, en particular, representantes de las autoridades suizas y extranjeras interesadas. En la reunión consagrada por la Comisión el 18 de noviembre de 1997 al informe de la Comisión de Expertos sobre las Migraciones, la

Comisión Federal de Refugiados se manifestó sobre el curso que podría darse al proyecto y los objetivos de una política fructífera en materia de migraciones, así como sobre la necesidad de integrar la perspectiva de largo plazo en esa reflexión.²⁵⁴ El 29 de octubre de 1998 la Comisión Federal de Refugiados organizó una reunión en que se comparó el asilo en Suiza y en otros países europeos. En noviembre de 1999, la Comisión presentó al Consejo Federal sus recomendaciones y su informe titulado “Decisión de rechazo y aceptación”. Este último fue presentado al público a mediados de febrero de 2000.

4. Cooperación entre las comisiones

232. Durante el período en examen se desarrolló la cooperación en el plano federal, es decir, entre las comisiones contra el racismo, de extranjeros y de refugiados. En junio de 1998 esas comisiones presentaron un dictamen común sobre el nuevo modelo de migración elaborado por el grupo de expertos creado por el Departamento Federal de Justicia y Policía. El 25 de marzo de 1999, los miembros de la Comisión Federal contra el Racismo y la Comisión Federal de Refugiados celebraron por primera vez una reunión común; pasaron revista a los temas comunes y las diferencias de sus respectivos campos de actividad, así como a la posibilidad de intensificar la colaboración entre una y otra.

C. Instituciones cantonales y comunales

233. Corresponde mencionar, por último, los esfuerzos que despliegan los cantones para crear centros cantonales competentes en materia de discriminación o para desarrollar los centros ya existentes. También en este caso resulta difícil distinguir los casos de discriminación específicamente racial de los problemas relativos a los derechos humanos en general. Por ejemplo, no existe todavía ningún centro que actúe como oficina de mediación ocupándose de las violaciones generales de derechos humanos: el mandato de la Comisión Federal contra el Racismo está limitado específicamente a la discriminación racial. Se encuentra en estudio actualmente la creación de un organismo nacional de esa clase.²⁵⁵

234. Existen en los cantones de Basilea Urbana, Basilea Rural y Zurich, así como en las ciudades de Zurich, Berna y Winterthur, mediadores cantonales o comunales que prestan servicios de asesoramiento y arbitraje de fácil acceso. Intervienen en conflictos entre particulares o entre particulares y colectividades públicas, y defienden así la observancia de los derechos humanos. Algunas veces estos centros de mediación también tienen competencia en materia de discriminación (por ejemplo, en Basilea Urbana o Zurich).

235. También se están creando centros encargados específicamente de cuestiones relativas a la discriminación, o se los está adscribiendo a organismos existentes.²⁵⁶

a) En ciertos cantones se encuentra en estudio la creación de tales centros o se los está instalando, como ocurre en Appenzell-Rodas Exteriores y Friburgo;

b) En diversos cantones se discute todavía, en la actualidad, la creación y la forma exacta de las comisiones o servicios especializados en materia de extranjeros. Así ocurre, por ejemplo, en los cantones de Argovia, Basilea Rural, Berna, Ginebra, Solothurn, Zug y Ticino.

²⁵⁴ Informe de la Comisión Federal de Refugiados de 9 de enero de 1998.

²⁵⁵ Véase, al respecto, la iniciativa parlamentaria Fankhauser (“Derechos humanos: creación de un servicio de mediación”), aprobada el 4 de octubre de 1999 por 90 votos contra 68.

²⁵⁶ Véase, al respecto, el análisis de la encuesta llevado a cabo por la Comisión Federal de Refugiados en los cantones.

236. Existen, además, en algunas ciudades y comunas de Suiza, centros privados o semiprivados que prestan asesoramiento en caso de conflicto o discriminación racial; algunos de ellos trabajan directamente con los servicios públicos o cuentan con su apoyo. Cabe citar los siguientes ejemplos:

- a) Zurich: El “Konfliktophon” (centro de asesoramiento sobre los conflictos culturales); “TikK - SOS-Team”, para los conflictos interculturales y la violencia de la Sociedad Suiza de Utilidad Pública (SSUP); la agrupación especializada “Binational” (asesoramiento relacionado con el matrimonio, los permisos de estadía, los menores, etc.); y el centro “DERMAN” de promoción intercultural de la salud para los turcos de la Obra Suiza de Ayuda Mutua Obrera (OSEO);
- b) Berna: “Intermedio” (asesoramiento y mediación sobre cuestiones y conflictos interculturales); el centro de asesoramiento para mujeres extranjeras y su familia BAFFAM (asesoramiento sobre problemas cotidianos, relaciones con las autoridades públicas, seguros, etc.); la asociación de derechos humanos “Augen auf!” (consejos sobre cuestiones relativas al asilo y en los casos de abuso de las instituciones); “Asylhilfe Bern” (asesoramiento); y la fundación “Bildung und Entwicklung” (de perfeccionamiento de los docentes);
- c) Lausana: Association romande contre le racisme - ACOR (asesoramiento y mediación); y fundación “Educación y Desarrollo”;
- d) Ginebra: Liga Internacional contra el Racismo y el Antisemitismo (LICRA) (asesoramiento jurídico).

D. Medidas relativas a la enseñanza y la educación

1. Aspectos generales

237. La formación escolar ocupa un lugar particular en la realización de los objetivos del artículo 7 de la Convención. Para una exposición general del sistema de formación de Suiza corresponde remitirse a su informe inicial. Debe recordarse, sobre todo, que el sistema educativo suizo, como se explicó detalladamente en ese informe, está muy marcado por el federalismo.

2. Actividades de la Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública y de los cantones en la lucha contra el racismo y para su prevención

238. Como ya se ha indicado, la educación y la formación constituyen sobre todo asuntos de competencia cantonal, y los cantones procuran luchar en múltiples formas contra el racismo y la xenofobia en materia de educación. Da testimonio de ello la declaración de la Conferencia de Directores de Instrucción Pública de 6 de junio de 1991, en la que señala que el problema de los derechos humanos a nivel universal, pero también la coexistencia en Suiza con las personas provenientes de otros países y que poseen una cultura diferente, representa un desafío para el sistema de enseñanza del país.²⁵⁷

239. Los principios de la lucha contra el racismo en la educación se aplican principalmente por los cantones, con la asistencia de la Confederación. Así, el 24 de marzo de 1997, el grupo de trabajo “Escuela”, de la Conferencia de Directores de Instrucción Pública, organizó una reunión informativa destinada a las autoridades encargadas de la educación y al personal del sistema de enseñanza, consagrada

²⁵⁷

Véase, al respecto, el informe inicial de Suiza, párrafos 180 y siguientes.

al proyecto “Escuela sin racismo”. Entre las medidas propuestas e iniciadas en materia de educación figuran la intensificación y el mejoramiento de la formación de los niños de lengua extranjera, sobre todo en el idioma local, la integración más completa del aspecto intercultural en la formación y el perfeccionamiento del personal docente, así como la ampliación de la ayuda a las personas de lengua extranjera en la elección de un oficio y la formación profesional.

240. La Comisión Federal sobre los Extranjeros y la Comisión Federal contra el Racismo organizaron en junio de 1998 una reunión nacional dedicada a los cursos de idiomas de apoyo y al estudio geográfico y cultural de las regiones en las escuelas suizas. Los principales participantes en esta conferencia fueron representantes de círculos diplomáticos, escolares, científicos y económicos, así como de asociaciones de inmigrantes y de padres de alumnos extranjeros. Estos trabajos confirmaron la importancia de los cursos de esta clase para la sociedad y la economía del país de acogida, así como para las familias de los inmigrantes y el desarrollo de los niños. Las dos comisiones organizadoras transmitieron, en nombre de la Confederación y los cantones, el llamamiento formulado por los participantes a las escuelas y las empresas de Suiza para que multiplicaran tales cursos.

3. Debate sobre la segregación en la escuela

241. Los niños extranjeros representan en total un 22% de los alumnos de enseñanza primaria en Suiza.²⁵⁸ Pero en ciertas zonas urbanas esa proporción puede alcanzar al 90% en una clase. Los padres de los alumnos de origen local temen una baja de nivel y un inconveniente para sus hijos. Los medios de difusión han alimentado la polémica dando cuenta de exhortaciones a la segregación en las escuelas. Se han hecho intervenciones en el plano político con el fin de que se crearan clases separadas. En dos escuelas primarias de la región de habla alemana de Suiza se establecieron recientemente clases separadas permanentes para los alumnos de lengua extranjera. En un lugar no se renovó esa experiencia después de dos ciclos trienales. En la otra ciudad se intentará una nueva experiencia en otro barrio.

242. La Conferencia de Directores de Instrucción Pública y otras autoridades pedagógicas se han expresado ya claramente en favor de la enseñanza conjunta a los alumnos locales e inmigrantes, la integración de los niños de lengua extranjera y las escuelas multiculturales. Los especialistas estiman que el programa de integración escolar es realizable mediante un conjunto de medidas coordinadas. Con ello se logrará reabsorber los ligeros retrasos (inferiores al 10%) que se observan en las clases mixtas.

243. La Conferencia preparó un informe sobre la segregación²⁵⁹, con las siguientes recomendaciones:

- a) Deben rechazarse los planteos políticos en que se reclaman clases separadas;
- b) La Comisión Federal contra el Racismo recomienda suprimir con la mayor rapidez posible las clases separadas;
- c) La Comisión insta a todas las escuelas a elaborar planes para una “escuela de la diversidad”. En efecto, es ésa la respuesta pedagógica adecuada a los eventuales reclamos de creación de clases separadas;

²⁵⁸ Oficina Federal de Estadística, op.cit., (supra, nota 10), página 42.

²⁵⁹ Informe publicado por la Comisión Federal contra el Racismo titulada “¿Clases separadas? Expediente sobre los reclamos políticos de segregación escolar de los niños de lengua extranjera” (agosto de 1999).

d) Deben destinarse los recursos económicos necesarios para poner en práctica nuevos modelos escolares concebidos para resolver el problema que constituyen las clases heterogéneas, a fin de estimular a todos los niños a desarrollar sus aptitudes individuales y apoyar al cuerpo docente;

e) El estudio más detenido de los temas como la igualdad de oportunidades y los prejuicios que puede causar un contexto multicultural debe efectuarse mediante investigaciones empíricas;

f) La Comisión pide que la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública emita una recomendación contra la segregación entre los niños suizos y los niños inmigrantes en las escuelas, como consecuencia directa de las recomendaciones que formulara en 1991 y retomando los argumentos planteados por los Departamentos Cantonales de Enseñanza;

g) La Comisión exhorta a todos a luchar contra las tendencias al apartheid que se manifiestan en la sociedad. Recae una especial responsabilidad en los medios de difusión a este respecto: a ellos les corresponde desarrollar y fomentar una mejor comprensión de la sociedad multicultural.

244. En su respuesta de 31 de mayo de 1999 a una interpellación parlamentaria²⁶⁰, el Consejo Federal también se manifestó sobre las clases separadas para alumnos suizos y extranjeros: “El Consejo Federal defiende la firme posición de que la solución no puede consistir en medidas que signifiquen discriminar una categoría determinada de alumnos. La escuela no debe desfavorecer a nadie en razón de su origen, raza o idioma. Sería contrario a los principios constitucionales de igualdad de derechos y no discriminación y vulneraría el objetivo de la integración.” Además, observó que la creación de clases separadas para alumnos suizos y extranjeros sería contraria a los principios enumerados en la Constitución, de igualdad de derechos y prohibición de toda forma de discriminación (artículo 8 de la Constitución Federal), así como a los artículos 28 y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y prácticamente inconciliable con el artículo 13 y el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (primer Pacto). Tales clases separadas también serían claramente contrarias a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

245. Sin embargo, el imperativo de la no discriminación escolar no supone necesariamente la prohibición de medidas en favor de los niños que poseen un dominio insuficiente o nulo del idioma empleado en la enseñanza (aprendizaje de iniciación o de apoyo de duración limitada, por ejemplo, o clases preparatorias o de transición de duración limitada). Siempre que no se afecte al principio de igualdad de oportunidades y la separación no se traduzca en una segregación permanente, el derecho constitucional admite perfectamente que los alumnos sigan un aprendizaje de iniciación o de apoyo que corresponda a una necesidad de cubrir insuficiencias lingüísticas debidas a su origen, que la situación puede hacer perfectamente conveniente con fines de integración. Además, tales medidas están en conformidad con las disposiciones de ciertas constituciones cantonales o leyes escolares conforme a las cuales todos los niños deben recibir una educación adaptada a sus aptitudes.

4. Actividades en el plano federal

246. Respecto de las demás actividades realizadas en el plano federal, podrá verse el informe inicial de Suiza. El informe sobre la integración, de octubre de 1999, de la Comisión Federal sobre los Extranjeros, hace hincapié especialmente en la importancia de los proyectos escolares que favorecen la integración de los alumnos extranjeros.

²⁶⁰ Interpelación del Consejero Nacional Bühlmann N° 98.3656 de 18 de diciembre de 1998.

E. Medidas referentes a la cultura y los idiomas

247. El artículo 69 de la Constitución Federal dispone que la cultura constituye competencia de los cantones. Los párrafos 2 y 3 de esa disposición agregan, sin embargo, las siguientes precisiones:

“2. La Confederación podrá promover actividades culturales que revistan interés nacional y estimular la expresión artística y musical, en particular mediante el fomento de la capacitación.

3. En el cumplimiento de sus funciones, la Confederación tendrá en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país.”

248. La libertad de idioma, que hasta ahora constituía un derecho fundamental no escrito, aunque reconocido por el Tribunal Federal, pasa a figurar en el artículo 18 de la Consejo Federal:

“Queda garantizada la libertad de idioma.”

249. El artículo 70 de la Constitución Federal sienta las bases de los esfuerzos desplegados por la Confederación para estimular el aprendizaje de los idiomas. El nuevo texto del artículo al respecto permite estimular la comprensión entre las cuatro culturas lingüísticas. Se encuentra en elaboración una “Ley de Idiomas”²⁶¹, con vistas a la aplicación de las normas de la Constitución referentes a los idiomas y la comprensión (párrafos 1, 3 y 4 del artículo 70 de la Constitución Federal). Este texto debe regir la utilización de los idiomas oficiales por la Confederación –en particular, del rético (lengua parcialmente oficial de la Confederación)– así como el estímulo de la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas y la ayuda a los cantones multilingües.

250. Para fortalecer los cometidos que la ley encomienda a la fundación cultural suiza Pro Helvetia en materia de comprensión, el Consejo Federal ha propuesto al Parlamento destinar una suma especial de 2,5 millones de francos suizos, en total, para el período de 2000-2003, es decir, 625.000 francos anuales por término medio, para nuevas actividades de fomento de la comprensión. La Confederación, en el pasado, ya ha dado apoyo económico a diversas organizaciones y establecimientos privados que cumplen actividades culturales en los medios de difusión promoviendo la comprensión en el plano nacional y tendiendo igualmente a responder a las preocupaciones y los problemas de la población extranjera.

F. Medidas referentes a la información y los medios de difusión

251. A pedido de la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo Federal, éste encomendó en julio de 1999 al Departamento Federal de Justicia y Policía que efectuase una nueva consulta sobre el anteproyecto de revisión de la Constitución Federal en materia de medios de difusión y promoviera medidas en materia de política de prensa.²⁶² La revisión de la Constitución dio ocasión para abordar el tema de la concentración de la prensa y sus repercusiones en la libertad de opinión y el proceso democrático. Se trataba, en particular, de garantizar la calidad de la prensa y de impulsar el deber de vigilancia, equidad y ética en los medios de difusión.

²⁶¹ Véase supra, Parte I, párrafos 46 y siguientes.

²⁶² La referencia al apoyo a la prensa en la Constitución se remonta a la moción Zbinden (CN 93.3558), de 1º de diciembre de 1993, transmitida el 1º de febrero de 1995 en forma de postulación (BO CN, 1995, 269). Había sido precedida por varias tentativas infructuosas.

252. Corresponde mencionar aquí la sentencia del Tribunal Federal de 10 de agosto de 1999, en que consideró que el principio de responsabilidad sucesiva no podía aplicarse en los casos de discriminación racial.²⁶³ El que difunde un libro que contiene manifestaciones racistas no puede invocar la responsabilidad sucesiva prevista en el derecho penal de la prensa y hacer recaer en el autor la totalidad de la responsabilidad.

253. El Consejo de la Prensa constituye a este respecto una institución de especial importancia. En 1998 llevó a cabo una encuesta entre los cotidianos suizos comprobando una recrudescencia de las declaraciones racistas en 1997 y 1998, sobre todo en las cartas de los lectores, a pesar de las normas penales del artículo 261bis del Código Penal.²⁶⁴ El Consejo de la Prensa organizó un encuentro con los miembros de la Comisión Federal contra el Racismo, la Federación Suiza de Comunidades Israelitas y otros círculos interesados, y en diciembre de 1999 recomendó rechazar las cartas de lectores que fueran racistas, discriminatorias o xenófobas y no imprimirlas aunque su contenido sólo reflejase una tendencia latente.²⁶⁵ Las reglas deontológicas del periodismo deben aplicarse también al trato de las cartas de lectores que efectúan las redacciones. Cuanto más delicado es el carácter de un tema en la opinión pública, más rigor corresponde aplicar en el rechazo de las cartas que presentan un carácter discriminatorio latente, y más estrecho es el margen de maniobra respecto de la libertad de expresión. Las redacciones también deben observar en adelante las correspondientes secciones de los demás periódicos para detectar la correspondencia de lectores organizados. Frente a una afluencia de cartas racistas y discriminatorias en gran escala, el tema debería tratarse, además, por los redactores, fuera de la sección destinada a las cartas de lectores.

254. En materia de medidas de lucha contra las propuestas racistas y antisemitas publicadas en la Internet, Suiza está en la vanguardia en el plano mundial. En el seminario de expertos que se organizó del 16 al 18 de febrero de 2000 sobre la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas de Intolerancia Conexas, se presentaron numerosas propuestas y recomendaciones a los proveedores de servicios y a las administraciones públicas.²⁶⁶ Ya se han puesto en práctica en Suiza diversas medidas de lucha contra la propaganda racista en la Internet.²⁶⁷

255. Corresponde recordar, por ejemplo, el proyecto experimental “Patrulla de la Internet” iniciado en enero de 1998 por la Oficina Federal de Policía.²⁶⁸ Actualmente, la intensificación de los intercambios entre la policía cantonal y los proveedores de servicios de Internet debería dar lugar a soluciones prácticas que cierren el acceso a este tipo de propuestas. Dos proveedores de servicios -Swisscom y Sunrise- han

²⁶³ Sentencia de la Sala de Casación Penal del Tribunal Federal de 10 de agosto de 1999 (6S.810-813/1998), véase supra, párrafo 111.

²⁶⁴ Se trata, en parte, de las críticas virulentas a que dio lugar en ciertos sectores de la población la cuestión de los haberes bancarios abandonados (véase supra, Parte I, párrafo 51).

²⁶⁵ NZZ, 23 de diciembre de 1999, página 12, y 8 y 9 de enero de 2000, página 14.

²⁶⁶ Cabe mencionar aquí el dictamen de 14 de febrero de 2000 de la Policía Federal y las recomendaciones del Departamento Federal de Asuntos Exteriores.

²⁶⁷ Véanse, al respecto, las tomas de posición del Consejo Federal sobre las intervenciones parlamentarias Loeb, de 11 de junio de 1998, von Felten, de 8 de octubre de 1998, y Dorman, de 15 de marzo de 1998, en relación con la Conferencia de Washington sobre el holocausto, de diciembre de 1998.

²⁶⁸ El servicio “Internet-Monitoring” de la Oficina Federal de Policía debería esforzarse por desarrollar la cooperación internacional con otros países, efectuar el enlace entre los órganos de policía cantonales y ayudar a estos últimos, así como a los particulares, en la instrucción de los casos declarados. Sin embargo, carece de competencia en materia de instrucción; ha coordinado las investigaciones realizadas entre distintos cantones y ha tratado los casos que estos últimos le habían encomendado (investigación sobre el autor y el proveedor del sitio y eventual recomendación ulterior de clausura del sitio, comunicada a la policía cantonal).

bloqueado, por ejemplo, a mediados de octubre de 1999, una página de la Internet con contenido racista²⁶⁹ que proponía, entre otras cosas, un enlace que permitía encargar las obras de un autor que negaba la realidad del holocausto. Swisscom confirmó igualmente el bloqueo del sitio de la fundación belga “Vrij Historisch Onderzoek”. Ese sitio contenía textos revisionistas y antisemitas. Swisscom bloqueó también otros cinco sitios racistas por recomendación de la Policía Federal.

256. Diversos servicios administrativos públicos también editan regularmente folletos de información en que se concretan las medidas positivas que propugna la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; se difunden no sólo entre los particulares interesados, sino también con fines de enseñanza. Además de los periódicos y folletos mencionados en el informe inicial (párrafo 201), cabe mencionar también los siguientes ejemplos:

a) La Dirección de Desarrollo y Cooperación (DDC) del Departamento Federal de Asuntos Exteriores ofrece un importante volumen de información sobre la cooperación de Suiza con los países del tercer mundo y del antiguo bloque del Este, así como sobre la ayuda humanitaria.²⁷⁰ Los documentos, en su mayor parte, se suministran gratuitamente en varios idiomas;

b) El DDC y la Secretaría de Estado de Economía publican conjuntamente el periódico Entwicklung/Développement, en los idiomas alemán y francés, que aborda aspectos de las relaciones Norte-Sur.

257. Los servicios de administración pública procuran suministrar, además, a través de la Internet una información completa y regular a todos los círculos interesados sobre los hechos acontecidos en sus respectivas esferas y sobre las actividades de la Confederación.

²⁶⁹ NNZ de 20 de octubre de 1999.

²⁷⁰ Véase, al respecto, la lista de publicaciones de la DDC: “Informaciones de buena fuente”.

**PARTE III : TOMA DE POSICIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL COMITÉ
PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
DE 30 DE MARZO DE 1998**

I. ASPECTOS GENERALES

258. El Comité examinó el informe inicial de Suiza (CERD/C/270/Add.1) en sus sesiones 1248^a y 1249^a, celebradas los días 3 y 4 de marzo de 1998. En su 1268^a sesión, celebrada el 17 de marzo de 1998, aprobó las observaciones que se comentan a continuación (CERD/C/304/Add.44). Suiza tomó conocimiento con satisfacción de que el Comité había recibido favorablemente la creación de una Comisión Federal contra el Racismo, y de que acogió con satisfacción las iniciativas adoptadas en la esfera de la educación y la información. Además, el Comité también acogió con agrado la aprobación del artículo 261bis del Código Penal. No obstante, en sus conclusiones, la Comisión también hizo constar algunos motivos de preocupación y formuló sugerencias y recomendaciones destinadas a las autoridades de Suiza. Las medidas que se adoptaron posteriormente son el objeto de las explicaciones que siguen.

**II. FALTA DE LEGISLACIÓN GENERAL DESTINADA A LUCHAR CONTRA
LAS DISCRIMINACIONES (párrafos 5 y 10 de las conclusiones)**

259. En los párrafos 5 y 10 de sus conclusiones, el Comité manifiesta preocupación por la falta de una legislación completa de lucha contra la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. El Comité estima que en una legislación de esa índole deberían figurar medidas de lucha contra la discriminación en las relaciones laborales y en la esfera de la vivienda y, de manera más general, contra la discriminación racial por parte de cualquier persona, grupo u organización, según se establece en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención.

260. Los servicios competentes han examinado la cuestión del concepto de legislación transversal general de lucha contra las discriminaciones. En vista de la complejidad del tema, y en interés de la prohibición más completa y elástica posible de toda forma de discriminación, se estimó que la solución más prudente era el camino de la legislación especial. En aplicación de la prohibición de toda discriminación, que se formula en términos positivos en el artículo 8 de la Constitución Federal, se optó por lo tanto por los criterios sectoriales: así, se sometió a consultas un programa legislativo tendiente a eliminar las desigualdades que recaen sobre los discapacitados.

261. Otros proyectos actualmente en curso disponen igualmente una introducción expresa de la prohibición de la discriminación en actos legislativos. Así, el artículo 2 del anteproyecto de ley federal sobre el análisis genético humano, de septiembre de 1999, contiene una disposición que prohíbe “toda forma de discriminación contra una persona fundada en su patrimonio genético”. A este respecto, el informe explicativo del Consejo Federal precisa lo siguiente:

“La prohibición de toda discriminación basada en el patrimonio genético de una persona se dirige tanto a los órganos del Estado como a las personas privadas. El anteproyecto no dispone, sin embargo, normas especiales, civiles ni penales, para el que se considere víctima de una discriminación debida a su patrimonio genético. El artículo 2 del anteproyecto sólo adquiere un verdadero alcance práctico en relación con otras disposiciones legales. Así, [...] el artículo 2 puede tener un alcance [...] para la interpretación de las disposiciones de derecho civil sobre la protección de la personalidad (artículos 28 y siguientes del Código Civil)” (párrafo 212).

262. El Consejo Federal también abordó la revisión de la Ley Federal sobre los Viajantes de Comercio (RS 943.1). Esta revisión tiene por objeto, en especial, facilitar a los agentes de comercio que trabajan en Suiza el ejercicio de su profesión eliminando las discriminaciones de hecho (véase el informe de la Secretaría de Estado de Comercio de 19 de octubre de 1999 sobre las consecuencias de la ratificación por Suiza del Convenio N° 169 de la OIT, relativo a los pueblos indígenas y tribales, página 17; ese informe fue aprobado por resolución del Consejo Federal el 24 de noviembre de 1999).

263. La jurisprudencia ha concretado en diversas oportunidades la prohibición de la discriminación aplicándola indirectamente al derecho privado.²⁷¹ En lo que respecta al derecho penal, el Tribunal Federal ha declarado que los motivos raciales en ningún caso deben permitir que se justifique un aumento o agravación de la pena (ATF, 125, IV, 1, E. 5b).

264. Además, corresponde recordar que el régimen jurídico de Suiza se basa en una tradición monista.²⁷² Así, el derecho internacional y el derecho nacional forman parte de un mismo sistema normativo. Las disposiciones de derecho internacional forman parte integrante del orden jurídico de Suiza desde su entrada en vigor respecto del país. Las normas de derecho internacional despliegan todos sus efectos en el orden jurídico interno sin que sea preciso incorporarlas en el derecho nacional mediante una ley especial.²⁷³ Por consiguiente, las disposiciones de la Convención –como las de cualquier tratado internacional– son jurídicamente vinculantes para todos los órganos del Estado, legislativos, ejecutivos o judiciales, desde su entrada en vigor respecto de Suiza.

265. Con respecto al nivel jerárquico de la Convención, corresponde destacar que las disposiciones de derecho internacional tienen preeminencia sobre las del derecho interno. El Gobierno de Suiza y el Tribunal Federal han confirmado en numerosas oportunidades el principio de la primacía del derecho internacional sobre el derecho federal o cantonal.²⁷⁴ Como todos los tratados internacionales, este principio se aplica también, desde luego, a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

266. Según las autoridades y la jurisprudencia suizas, las normas de derecho internacional son “directamente aplicables” cuando están formuladas en términos suficientemente precisos y unívocos que pueden servir de base para la decisión de los casos particulares. En última instancia corresponde a los tribunales resolver en cada caso si la respectiva disposición de un tratado internacional es o no directamente aplicable. Diversas sentencias del Tribunal Federal se refieren a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.²⁷⁵

267. En términos generales, la importancia del derecho internacional se ha acentuado intensamente en los últimos años. En la medida en que el derecho internacional predomina sobre el derecho nacional, este último –incluido el derecho constitucional– debe interpretarse en conformidad con el derecho internacional y, por lo tanto, con los tratados internacionales que obligan a Suiza.²⁷⁶ A este respecto, la

²⁷¹ Véase supra, Parte II, párrafos 86 y siguientes.

²⁷² Häfelin y Haller, loc.cit. (supra, nota 79), N° 1049.

²⁷³ ATF, 105, II, 49, 57 y siguientes.

²⁷⁴ Por última vez, en particular, en ATF, 125, II, 417 y siguientes. En esta sentencia, el Tribunal Federal recordó que, en caso de conflicto jurisdiccional, el derecho internacional público predomina por principio ante el derecho nacional, en particular cuando la norma de derecho internacional público se refiere a la protección de los derechos humanos (E. 4c) a e)).

²⁷⁵ Véase, en especial, ATF, 124, IV, 121; 123, I, 19; 123, II, 472; 123, IV, 202.

²⁷⁶ JAAC 59 (1995) N° 25, páginas 222 y 226 y siguientes.

interpretación conforme a los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos es uno de los principios importantes a que muy a menudo recurre el Tribunal Federal.²⁷⁷ En el marco de la aplicación de la Ley sobre el Asilo, de 5 de octubre de 1979, el Tribunal Federal procedió igualmente a una interpretación conforme al derecho internacional cuando debió pronunciarse sobre el respeto del principio de la prohibición de la devolución.²⁷⁸

268. Corresponde señalar, además, que el proyecto de nueva Ley sobre los Extranjeros se encuentra en preparación. Este proyecto establece una mejora general de la situación jurídica de los extranjeros que residen en Suiza. Aunque no se trata de un proyecto general de lucha contra las discriminaciones, la concepción de la nueva ley le da, sin embargo, una eficacia general en materia de discriminación, sobre todo gracias a las medidas de estímulo de la integración.

III. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN (párrafos 6 y 11 de las conclusiones)

269. En los párrafos 6 y 11 de sus conclusiones, el Comité toma conocimiento de que la política de Suiza en materia de inmigración era objeto de una revisión en el momento en que se presentó el informe inicial. No obstante, el Comité expresa su preocupación por el modelo al que se ajustaba en la época la política de Suiza en materia de inmigración –el denominado “modelo de los tres círculos”– conforme al cual se clasificaba a los extranjeros por su origen nacional y su capacidad de integración. El Comité considera que la concepción y los efectos de esa política son estigmatizadores y discriminatorios y, en consecuencia, contrarios a los principios y disposiciones de la Convención. Recomienda, por otra parte, que Suiza vuelva a examinar la reserva formulada al inciso a) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención.

270. Como ya se ha explicado²⁷⁹, el antiguo “modelo de los tres círculos” de la política de admisión de los extranjeros fue abandonado en octubre de 1998 y, conforme a las propuestas de la Comisión de Expertos sobre “Migración”, el Consejo Federal adoptó un “sistema binario de admisión”. Concretamente, se contrata a los trabajadores prioritariamente en los países miembros de la Unión Europea y la AELC siempre que no exista mano de obra disponible en el mercado de trabajo suizo, especialmente entre los desocupados. En principio sólo se admiten excepciones a este principio cuando se requiere la contratación de trabajadores calificados o existen motivos particulares que justifican la excepción. Como antes, esas autorizaciones se conceden en el marco de contingentes que se fijan y sin perjuicio del respeto de las condiciones de remuneración y de trabajo que rigen en la profesión. Fuera de las pasantías de perfeccionamiento relacionadas con proyectos de ayuda para el desarrollo, la admisión con vistas a la integración en el mercado de trabajo debe servir a los intereses económicos. Este principio no se aplica, desde luego, a la admisión por motivos humanitarios importantes, con fines de reunificación familiar o de estadía para estudios.

271. La prioridad otorgada a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea forma parte, desde luego, del marco que constituyen los acuerdos bilaterales sectoriales.²⁸⁰ A este respecto, sin embargo, corresponde señalar que los siete acuerdos bilaterales sectoriales entre Suiza y la Unión Europea

²⁷⁷ Por ejemplo, ATF, 122, I, 18, 20; 117 *Ib.*, 367.

²⁷⁸ ATF, 118, IV, 221; 112, IV, 115.

²⁷⁹ Véase *supra*, Parte I, párrafo 61, y Parte II, párrafos 81 y siguientes.

²⁸⁰ Véase el mensaje de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965 (FF, 1992, III, 265 y siguientes, párrafo 54).

fueron firmados en Luxemburgo en junio de 1999. Tras el resultado favorable de la votación popular celebrada el 21 de mayo de 2000, los acuerdos podrán entrar en vigor una vez que se hayan llevado a cabo los procedimientos de ratificación en los diferentes Estados miembros (a partir de 2001). El retiro de la reserva que Suiza formuló respecto del inciso a) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención podrá volver a examinarse una vez que se haya resuelto la situación de los ciudadanos de terceros Estados mediante la entrada en vigor de los acuerdos bilaterales con la Unión Europea y la nueva Ley sobre los Extranjeros.

272. Debe recordarse, además, que la reciente revisión de la Ley sobre la Estadía y el Establecimiento de los Extranjeros y la legislación sobre el asilo permitieron introducir –además de las medidas contra los abusos en materia de asilo– diversas mejoras (véase *supra*, párrafo 64). A ese respecto, reviste particular importancia la aplicación del artículo revisado sobre la integración que figura en dicha Ley.

IV. POLÍTICA EN MATERIA DE NATURALIZACIÓN Y OBJECIÓN RELATIVA AL SISTEMA AMPLIO DE CONTROL POLICIAL QUE SE EJERCE SOBRE LOS EXTRANJEROS (párrafos 6 y 10 de las conclusiones)

273. El sistema amplio de control policial ejercido sobre los extranjeros, así como la política y los procedimientos en materia de naturalización, constituyen otras esferas de preocupación del Comité, a cuyo juicio esos procedimientos son demasiado prolongados y selectivos.

274. En una interpelación promovida en el Consejo Nacional el 6 de octubre de 1999²⁸¹ se pidió información al Consejo Federal acerca de los procedimientos de naturalización seguidos en las comunas que propiciaban la expresión de tendencias xenófobas. Esta intervención parlamentaria planteaba, en particular, el problema de la compatibilidad de tales procedimientos con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

275. La adquisición de la ciudadanía comunal es una condición previa para la adquisición de la nacionalidad suiza a través de la naturalización ordinaria. La concesión de la ciudadanía comunal es un acto político y, en consecuencia, no puede ser objeto de control jurídico en sus aspectos de fondo.²⁸² Por lo tanto, el organismo comunal competente puede rechazar una solicitud de naturalización sin expresión de fundamentos, y puede hacerlo aunque el solicitante cumpla todas las condiciones de la naturalización.²⁸³ Cuando se rechaza una solicitud, es verdad que no se conocen los fundamentos precisos. Ocurre, sin embargo, que los rechazos sólo se refieren a personas originarias de determinados países aunque cumplan todos los requisitos de la naturalización. En tales casos resulta forzoso llegar a la conclusión de que la nacionalidad ha tenido un papel decisivo en la decisión de rechazar la solicitud de naturalización.

276. En la legislatura de la primavera de 2000 de las cámaras federales se efectuaron seis intervenciones parlamentarias (cinco mociones y una interpelación) sobre el tema de la naturalización.²⁸⁴

²⁸¹ Interpelación del Consejero Dardel, de 6 de octubre de 1999.

²⁸² Véanse las explicaciones que figuran *supra*, Parte II, párrafo 158.

²⁸³ El cantón de Basilea Urbana es el único cantón de Suiza que reconoce un derecho a la naturalización: la residencia durante 15 años en el cantón, en forma ininterrumpida durante los cinco últimos, genera un derecho a la naturalización. Los años de juventud, entre las edades de 10 y 20 años, se computan doblemente (BüG BS, párrafo 17).

²⁸⁴ Moción Nabholz, de 13 de marzo de 2000 (“Medidas para facilitar la naturalización de los jóvenes extranjeros” [CN 00.3049]); moción Garbani, de 15 de marzo de 2000 (“Naturaleza administrativa de las decisiones de naturalización” [CN 00.3052]); moción del grupo parlamentario socialista de 15 de marzo de 2000 (“Adhesión de Suiza a la Convención sobre la Nacionalidad del Consejo de Europa” [CN 00.3054]); interpelación Berger, de 20 de marzo de 2000 (“La naturalización por el pueblo; apariencia de un acto democrático” [CE 00.3077]); moción del grupo parlamentario ecologista de 22 de marzo de 2000 (“Introducción de un derecho a la naturalización” [CN

La votación popular de 12 de marzo de 2000 en la comuna de Emmen (cantón de Lucerna) fue, en importante medida, el origen de esas intervenciones: entre 23 solicitudes de naturalización, todas las que provenían de personas de origen balcánico (19) fueron rechazadas. Esta decisión dio lugar a que los medios de difusión nacionales formularan grandes críticas a los actuales procedimientos de naturalización.²⁸⁵ Durante el período destinado a las preguntas de la sesión de 20 de marzo de 2000, al responder a preguntas de parlamentarios sobre este tema, el Consejo Federal manifestó claramente su consternación y su decepción, tanto en lo referente al procedimiento como al resultado de la votación de Emmen.²⁸⁶ El Consejo Federal recordó, sin embargo, que las comunas son libres en lo que respecta a las decisiones de naturalización. Los medios con que cuenta el legislador federal son muy limitados en esta materia, debido a lo cual son los cantones los que podrían establecer eventuales recursos. La limitación de las competencias comunales en materia de naturalización requeriría una modificación constitucional.²⁸⁷

277. Despues de los acontecimientos de Emmen, una sentencia del Tribunal Administrativo del cantón de Basilea Rural sobre un asunto semejante no dejó de suscitar también la atención. El 4 de diciembre de 1997 la Asamblea Municipal de la comuna de Pratteln había rechazado la solicitud de naturalización de 21 turcos, entre 22, y de 4 nacionales de la ex Yugoslavia, entre 5. Por otra parte, la misma asamblea aceptó todas las demás solicitudes. Seis turcos, entre ellos una pareja, impugnaron esa decisión y sometieron el asunto al Consejo de Estado. Este último, en octubre de 1998, rechazó el recurso y el asunto se remitió al Tribunal Administrativo. El 29 de marzo de 2000 este tribunal -actuando en carácter de tribunal constitucional- asumió jurisdicción sobre el asunto. Juzgándolo carente de fundamento, desestimó el vicio de procedimiento invocado por los recurrentes. Tampoco acompañó las conclusiones de éstos según las cuales, al infringir la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el rechazo de la naturalización era contrario al derecho internacional: la Convención obliga al legislador y no puede ser invocada en cuestiones de ejecución. Aunque no existe un derecho a la naturalización, el Tribunal Administrativo estimó que el rechazo de las solicitudes de naturalización de que se trataba era contrario a las reglas de prohibición de la arbitrariedad, así como al principio de igualdad ante la ley y, por consiguiente, era inconstitucional. No se ponía en tela de juicio el derecho de la Asamblea Municipal de rechazar una solicitud de naturalización; el Tribunal Administrativo, sin embargo, precisó que incluso las decisiones populares debían respetar el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de la arbitrariedad. A su juicio era evidente que el rechazo era arbitrario y discriminatorio contra determinados orígenes nacionales y credos religiosos. En consecuencia, decidió

00.3086]); moción Aeppli, de 22 de marzo de 2000 (“Salvaguardia de los derechos fundamentales en los procedimientos de naturalización”)[CN 00.3092]).

²⁸⁵ En 1999, el rechazo en la comuna de Beromünster (cantón de Lucerna) de dos solicitudes de nacionalización de gemelas nacidas en Suiza de padres originarios de la ex Yugoslavia ya había provocado cierta perturbación. Los medios de difusión habían comentado la decisión del Consejo Municipal en términos críticos (véase, en especial, *Zurich Basler Zeitung*, 8 y 9 de enero de 2000). En el caso de Emmen, los medios de difusión adoptaron también una posición sumamente crítica (véase NZZ, 21 y 23 de marzo de 2000); y el 22 de marzo de 2000, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa criticó también el procedimiento de naturalización suizo.

²⁸⁶ Véase NZZ de 21 de marzo de 2000, página 13.

²⁸⁷ El 22 de marzo de 2000, el Gran Consejo de Ginebra presentó un proyecto de iniciativa cantonal destinado a impedir que las decisiones referentes a las naturalizaciones pudieran ser sometidas a votación popular.

anular la decisión de la Asamblea Municipal y devolver el asunto a la comuna municipal de Pratteln para una nueva decisión. La comuna de Pratteln renunció a someter el asunto al Tribunal Federal.

278. En lo que respecta a la compatibilidad de la práctica en materia de naturalización con la protección contra la arbitrariedad (artículo 9 de la Constitución Federal), el principio de la dignidad humana (artículo 7 de la Constitución Federal) y la prohibición de toda discriminación (párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución Federal), debe subrayarse que, fundamentalmente, el principio de la votación popular no es contrario a las disposiciones de la Convención.²⁸⁸ La Asamblea Municipal puede decidir libremente la aceptación o el rechazo de las solicitudes de naturalización. Como lo muestra el ejemplo de Pratteln, el recurso a la votación popular es perfectamente susceptible de acentuar el peligro de abuso de los derechos populares. Por esa razón, el Consejo Federal desea evitar que en el futuro puedan adoptarse todavía tales decisiones arbitrarias en materia de naturalización. Resolvió, por lo tanto, armonizar, simplificar y acelerar el procedimiento, en particular mediante prescripciones mínimas. Durante la actual legislatura el Consejo Federal someterá al Parlamento un nuevo proyecto que facilitaría la naturalización de los extranjeros jóvenes nacidos o criados en Suiza. Así, un grupo de trabajo sobre “Ciudadanía”, creado por el Departamento Federal de Justicia y Policía, examina actualmente todas las cuestiones planteadas por las cinco mociones mencionadas en el párrafo 276. Su informe definitivo, que se espera para el final de 2000, se referirá también a la cuestión de la introducción general de un recurso en caso de rechazo injustificado de las solicitudes de naturalización.²⁸⁹

279. En cuanto a la cuestión de la necesidad de los controles de policía particulares, corresponde destacar que según la estadística sobre condenas penales más del 40% de las condenas dictadas en Suiza entre 1992 y 1996 se referían a extranjeros (de los cuales alrededor de la tercera parte residía en el extranjero).²⁹⁰ Según las estadísticas policiales sobre la criminalidad, la proporción de delincuentes extranjeros alcanzó el 51,5% en 1997 (año durante el cual se registraron 68.070 condenas).²⁹¹ Según la misma estadística, la proporción de delincuentes extranjeros era de 54,9% en 1998; parece haberse estabilizado en ese elevado nivel en 1999 (54,3%). Por primera vez desde 1994 no persistió la tendencia al aumento. La quinta parte de los extranjeros denunciados, unos 31.000, residía en el extranjero.

280. Por otra parte, los controles son igualmente indispensables para luchar contra el trabajo ilegal. De cualquier modo, el principio de la proporcionalidad debe respetarse en todos los controles de esta clase (véase el párrafo 281).

²⁸⁸ En su reunión de los días 25 y 26 de mayo de 2000, la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo Nacional realizó audiencias sobre el tema de la naturalización. En esa oportunidad se discutió, en particular, la cuestión de la compatibilidad de la votación popular de la comuna de Emmen con las disposiciones de la Convención.

²⁸⁹ Véase también supra, Parte II, párrafo 162.

²⁹⁰ Véanse el segundo informe periódico del Gobierno de Suiza al Comité de Derechos Humanos, de 17 de septiembre de 1998 (CCPR/C/CH/98/2), párrafo 267.

²⁹¹ Oficina Federal de Estadística, op.cit. (supra, nota 20), capítulo 19, cuadro 19.6.

V. OBJECIÓN RELATIVA A LOS CASOS DE BRUTALIDAD POLICIAL CONTRA PERSONAS DE ORIGEN NACIONAL O ÉTNICO EXTRANJERO (párrafos 6 y 10 de las conclusiones)

281. El Comité expresa igualmente su preocupación acerca de presuntos incidentes de brutalidad de la policía al tratar con personas de etnia u origen nacional extranjeros.

282. En lo que respecta a estos presuntos casos de maltrato por las fuerzas de policía cantonales, en particular contra extranjeros, debe subrayarse que el Gobierno de Suiza sigue la situación con suma atención. Cuando se manifiestan casos graves de brutalidad policial contra personas de origen nacional o étnico extranjero, se da cuenta de ello a los servicios cantonales competentes (en razón de la soberanía cantonal en materia de policía) o la Comisión Federal contra el Racismo.

283. Es obvio que, por ejemplo, al efectuarse una detención, la utilización de la fuerza se limite al máximo y cualquier empleo de la fuerza por los servicios policiales que exceda de ese límite no puede justificarse en caso alguno. Tales principios de ética profesional son ampliamente conocidos por los miembros de las fuerzas del orden. Si efectivamente se produjeran casos de maltrato, particularmente en una detención o durante el encarcelamiento, la policía cantonal actuaría contra los autores en vía administrativa o judicial. Los malos tratos infligidos por representantes de los órganos de policía pueden constituir numerosas infracciones: lesiones, agresión, injurias, amenazas, violencias, abuso de autoridad y, naturalmente, discriminación racial. Estas infracciones, necesariamente concurrentes con el abuso de autoridad, dan lugar a procedimientos promovidos de oficio o por denuncia del interesado y son de competencia de las autoridades judiciales penales. En la mayoría de los cantones los hechos se examinan por un fiscal, se investigan por un juez de instrucción y se juzgan por un tribunal. La sentencia de primera instancia o el sobreseimiento pueden impugnarse en el plano cantonal y, posteriormente, ante el Tribunal Federal. Lo mismo ocurre con el procedimiento civil que puede promover el perjudicado para obtener la reparación de los eventuales perjuicios materiales o daños morales sufridos (artículos 41 y siguientes del Código de las Obligaciones), y la autoridad competente puede promover un procedimiento disciplinario.

284. Se ha comprobado, por otra parte, que las denuncias de maltrato provienen a menudo de extranjeros y que los cantones a los que se refieren habitualmente son los de Ginebra y Ticino, es decir, cantones fronterizos, y el de Zurich. Además, se trata de cantones que poseen un aeropuerto, en los cuales la concentración de extranjeros es muy alta. La población ginebrina, por ejemplo, está formada en más de 39% por extranjeros. Un 60%, aproximadamente, de las personas detenidas son extranjeros, y entre ellos existen numerosas personas que están de paso. Estadísticamente, por lo tanto, es comprensible que sean numerosas las denuncias que provienen de extranjeros.

285. A este respecto, el Comité Europeo para la prevención de la tortura y los tratos o penas inhumanos y degradantes (CPT) ha manifestado su satisfacción ante el hecho de que, después de su última visita efectuada a Suiza, la policía del cantón de Ginebra hubiera adoptado numerosas medidas para prevenir los malos tratos y sensibilizar a los funcionarios policiales acerca de los derechos humanos, la gestión de la tensión y el mejoramiento de las relaciones interétnicas.²⁹² Además, se ha establecido la obligación de mencionar el eventual empleo de la fuerza en los informes de policía, la presencia de un médico del Instituto Universitario de Medicina Forense y la designación de un investigador neutral para los casos de denuncia. El CPT, en conclusión, expresó el vivo deseo de que en toda Suiza se adoptasen medidas comparables.

²⁹² Véase el informe al Consejo Federal sobre la visita del CPT cumplida en Suiza del 11 al 23 de febrero de 1996, párrafo 16, página 12.

286. En su informe provisional de 2 de junio de 1997 en respuesta al informe del CPT que acaba de citarse, el Consejo Federal declaró que compartía totalmente la opinión del CPT. Según ella (página 5), la adopción por todos los cantones suizos de medidas comparables a las adoptadas en Ginebra, como parte de la prevención de los malos tratos, sería sumamente conveniente. El Consejo Federal recordó, sin embargo, que la adopción de tales medidas seguía siendo de competencia de los cantones, a los que se comunicaría el deseo manifestado por el CPT. Por otra parte, debe señalarse que la policía de Ginebra se ha dotado desde agosto de 1997 de un código de deontología.

287. A este respecto debe recordarse que, desde la entrada en vigor de la nueva Constitución Federal, el 1º de enero de 2000, se aplica la disposición del párrafo 2 de su artículo 31. Esta norma constitucional procura garantizar que todas las personas privadas de su libertad sean informadas de inmediato de sus derechos en un idioma que comprendan. El párrafo 2 del artículo 31 de la Constitución Federal tiene el siguiente texto:

“2. Toda persona que sea privada de su libertad tendrá el derecho de ser informada, en un idioma que comprenda, de las razones de esa privación y de los derechos que posea. Deberá ser puesta en situación que le permita hacer valer sus derechos. En particular, tendrá el derecho de hacer informar a sus familiares.”

VI. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY (párrafos 6 y 10 de las conclusiones)

288. La función de la prevención no es menos importante que la de la represión. En cuanto a las relaciones con las personas de otros orígenes nacionales o étnicos, desde hace mucho tiempo se realizan esfuerzos para mejorar la sensibilización de los miembros de las autoridades encargadas de los enjuiciamientos penales por medio de programas intensivos de capacitación. Así, a propuesta de la Conferencia de Jefes de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía, el Instituto Suizo de Policía de Neuchâtel desarrolló dos programas de sensibilización sobre los problemas interculturales destinados a los miembros de las fuerzas de policía. Uno de estos programas se refiere a la policía, los inmigrantes y las minorías étnicas, y el otro se refiere a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se dirigen a los miembros de las fuerzas de policía de los diversos cantones. Algunos cantones han concebido sus propios programas de capacitación. Así, la Asociación de Policías Cantonales de Suiza Central (*Kapo-Verbund Innerschweiz*) ha desarrollado también programas de capacitación sobre temas análogos, destinados a los funcionarios de policía.

289. A este respecto, las actividades de Suiza en el seno del Consejo de Europa acerca del papel de la policía en la protección de los derechos humanos, sobre todo en la elaboración del programa “Policía y derechos humanos 1997-2000”, merecen una mención especial. Al preparar la semana de los derechos humanos que se celebrará del 30 de octubre al 4 de noviembre de 2000, el Instituto Suizo de Policía recibió el mandato de la Conferencia de Comandantes de las Policías Cantonales de Suiza de elaborar un manual destinado a los instructores de policía. Este futuro medio pedagógico, redactado en colaboración con la Asociación para la Prevención de la Tortura de Ginebra, se presentará públicamente con ocasión de un curso sobre los derechos humanos destinado a los cuadros intermedios de las fuerzas de policía que se llevará a cabo a fines de octubre de 2000.

290. Con respecto a la enseñanza de los derechos humanos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Centro Suizo de Capacitación del Personal Penitenciario ha elaborado también un nuevo programa de capacitación básica del personal penitenciario, así como un programa de perfeccionamiento para las autoridades. Este concepto de capacitación fue puesto en práctica en el otoño de 1995. Form

parte de la capacitación en el empleo, cuyos elementos preliminares se enseñan directamente por el cantón respectivo. Dispone una formación teórica durante 15 semanas. En ella se hace hincapié sobre todo en las disciplinas psicopedagógicas y se tratan a fondo los problemas particulares que actualmente plantea la ejecución de las penas. Esta capacitación procura una mejor comprensión de los detenidos, una mejor gestión de las agresiones y una identificación más precisa de los problemas de seguridad.

291. Además, en verano de 1999 una dirección regional de los Ferrocarriles Federales Suizos (CFF) se dirigió a la Comisión Federal contra el Racismo y en el año 2000 propondrá una formación en materia de lucha contra el racismo y solución de los conflictos interculturales.

VII. DISCRIMINACIONES DE HECHO CONTRA LA POBLACIÓN ITINERANTE (párrafo 7 de las conclusiones)

292. En el párrafo 7 de sus conclusiones, el Comité expresa su preocupación por las restricciones a la libertad de movimiento impuestas a la población “jennische” y a las minorías sinti y romaní, así como la tendencia a desacreditarlas.

293. La fundación “Asegurar el futuro de la población itinerante suiza”²⁹³, creada para prestar apoyo a la población itinerante suiza, ha expuesto la situación actual en su informe anual de 1998. Los problemas señalados se vinculan fundamentalmente con la falta de zonas de estacionamiento y tránsito y las diferencias entre las reglamentaciones cantonales que rigen las profesiones itinerantes. Estos diversos temas se tratarán en los párrafos que siguen.²⁹⁴

A. Zonas de estacionamiento y de tránsito

294. La falta de zonas de estacionamiento y de tránsito que permitan a la población itinerante perpetuar su modo de vida representa un primer motivo de preocupación importante. Diversos cantones y comunas han reaccionado ante este problema: así, los cantones de Berna, Grisones y Ticino han organizado varias zonas de estacionamiento durante los últimos años. En otoño de 1998 la ciudad de Berna inauguró, por ejemplo, una zona que ofrece 36 lugares de estacionamiento. Otros cantones se proponen abordar estas cuestiones.

B. Reglamentaciones cantonales en materia de comercio itinerante

295. El segundo tema de preocupación reside en las diferencias importantes entre las diversas reglamentaciones cantonales que rigen las profesiones itinerantes. Por iniciativa de la fundación, la Comisión de la Competencia dirigió una recomendación a los cantones el 7 de septiembre de 1998. En ella se recomienda revisar toda práctica en materia de autorización del comercio itinerante y suprimir las restricciones que no correspondan a la lealtad de los intercambios comerciales y la protección del consumidor. Por otra parte, la Comisión de la Competencia insiste igualmente en que las autorizaciones para ejercer una profesión itinerante (patentes), otorgadas por el cantón de origen, sean reconocidas por los demás cantones.

296. Mientras tanto, el Consejo Federal emprendió la revisión de la Ley Federal sobre los Viajantes de Comercio (RS 943.1). Esta revisión también tiene por objeto facilitar el ejercicio de las profesiones

²⁹³ Véase supra, Parte I, párrafo 57.

²⁹⁴ Véase el informe anual de 1998 de la fundación “Asegurar el porvenir de la población itinerante suiza”, páginas 7 y siguientes.

itinerantes en Suiza y eliminar, en consecuencia, las discriminaciones de hecho existentes en esta esfera (véase, al respecto, el informe de la Secretaría de Estado de Comercio de 19 de octubre de 1999 [página 17] sobre las consecuencias de la ratificación por Suiza del Convenio Nº 169 de la OIT).

297. Una característica de la cultura de la población itinerante consiste en que la educación de los niños está estrechamente vinculada con la actividad artesanal de sus padres. En efecto, desde muy jóvenes ayudan a sus padres y a otros integrantes del grupo adquiriendo con ello sin dificultad una habilidad técnica de precioso valor. A menudo se ve en esta costumbre una infracción de la norma que prohíbe el trabajo infantil. En lo que respecta a la escolaridad, diversos cantones y comunas han establecido reglamentaciones elásticas que permiten la formación escolar de los niños aunque acompañen a sus padres en su actividad itinerante durante el período de verano. En esos casos, los niños son objeto de seguimiento y apoyo a distancia prestado por maestros.

C. La población itinerante extranjera en Suiza

298. Durante el período estival, la población itinerante extranjera llega a Suiza para ejercer sus actividades lucrativas tradicionales en el país. Se manifiestan periódicamente tensiones entre la población itinerante extranjera y la población residente. Una encuesta realizada en los cantones ha indicado que los lugares utilizados por la población itinerante extranjera se dejan habitualmente en gran desorden. La población itinerante suiza resulta igualmente afectada por esta situación en la medida en que la población sedentaria no suele hacer distinción alguna entre los itinerantes extranjeros y los suizos, por lo que asume una actitud general negativa y de rechazo. El Departamento Federal del Interior ha encargado a la Fundación la formulación de propuestas sobre el modo de hacer frente a estos problemas. La Fundación recomienda, en primer lugar, aumentar el número de zonas de estacionamiento y de tránsito destinadas a la población itinerante; se invita a los cantones a colaborar instalando tales zonas en número superior a las necesidades, en forma que evite que se ocupen siempre los mismos lugares y la carga se distribuya entre los cantones de manera igual. En segundo lugar, la Fundación propone que las grandes colectividades de itinerantes extranjeros se dividan en varias unidades menores a fin de que los lugares de estacionamiento y de tránsito no queden superpoblados y resulte más fácil hacer cumplir los reglamentos de utilización. En tercer lugar, la Fundación propone que se adopten algunas medidas complementarias, como la elaboración y la distribución de reglamentos de utilización de las zonas de estacionamiento y de tránsito; la Fundación se propone organizar reuniones sobre las relaciones con la población itinerante para los responsables cantonales y los representantes de la Asociación de Itinerantes (Radgenossenschaft der Landstrasse).

D. Reconocimiento de la cultura de la población itinerante

299. En Suiza, entre 1926 y 1973, la minoría de los itinerantes fue objeto de persecuciones y sometida a medidas discriminatorias por la Oeuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route, de la fundación suiza Pro Juventute.²⁹⁵ Actualmente, en el plano federal, el modo de vida de la población itinerante se reconoce y recibe ayuda, en particular a través de un apoyo que se presta a la organización de defensa de sus intereses (Association des gens de la route) y por la creación de la fundación “Asegurar el futuro de la población itinerante suiza”.²⁹⁶ Los cantones también recibieron con consternación los resultados del estudio publicado en 1998 por la Confederación acerca de la institución citada. El 12 de enero de 2000, el Consejo Federal se ocupó de los resultados del procedimiento de consulta llevado a cabo con los cantones.

²⁹⁵ Véase supra, Parte I, párrafo 56.

²⁹⁶ Véase supra, Parte I, párrafos 57 y siguientes.

VIII. ASPECTOS PENALES Y DE PROCEDIMIENTO PENAL (párrafos 8 y 13 de las conclusiones)

300. En el párrafo 8 de sus conclusiones, el Comité expresa su inquietud por los incidentes de xenofobia, antisemitismo, discriminación racial y violencia racial, al igual que la difusión de ideas racistas y xenófobas. Señala que no se aplica plenamente el apartado b) del artículo 4 de la Convención, concretamente en lo que atañe a la participación en organizaciones ilegales y prohibidas. En el párrafo 13 de las conclusiones, el Comité recomienda a Suiza que adopte las medidas necesarias para aplicar el inciso b) del artículo 4 de la Convención. Recomienda igualmente a Suiza que en su próximo informe incluya información sobre las denuncias de discriminación presentadas conforme al artículo 4 de la Convención y las medidas adoptadas por el ministerio fiscal y los tribunales competentes, así como, en su caso, sobre las indemnizaciones otorgadas a las víctimas.

A. Informaciones acerca del número de denuncias en materia de discriminación y su tramitación por las autoridades del Ministerio Público y los tribunales

301. En lo que respecta a la estadística de las denuncias referentes a disposiciones del artículo 261bis del Código Penal, así como a la cantidad de sentencias firmes dictadas por los tribunales cantonales y el Tribunal Federal, es preciso todavía remitirse, por ahora, a los datos del Ministerio Público de la Confederación. En virtud de la Ordenanza sobre la Comunicación de 28 de noviembre de 1994 (RS 312.3), las autoridades cantonales comunicaban a ese órgano, hasta el final de 1999, todas las sentencias, resoluciones administrativas y decisiones de sobreseimiento dictadas en aplicación de la legislación correspondiente.

302. El Ministerio Público de la Confederación remitía a la Comisión Federal contra el Racismo copias –anónimas– de las decisiones de procedimiento dictadas por los cantones en aplicación del artículo 261bis del Código Penal.²⁹⁷ En el período comprendido entre el segundo semestre de 1995 y el final de 1998, la Comisión dispone de un compendio y de resúmenes de unas 80 sentencias cantonales dictadas en aplicación del artículo 261bis del Código Penal (véase el anexo). A partir de enero de 2000, en lugar del Ministerio Público de la Confederación, la Oficina Federal de Policía es el órgano competente para recopilar las sentencias correspondientes de los cantones. Sin embargo, no se dispone por ahora de ninguna estadística oficial sobre los procedimientos penales cantonales.

303. En cambio, se está constituyendo una documentación a este respecto en el marco de la doctrina. En este campo pueden citarse los trabajos de la Sociedad para las Minorías de Suiza (SMS) y la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo (FRA), que trabajan en colaboración con la Comisión Federal contra el Racismo. Corresponde mencionar al respecto, ante todo, el suplemento del comentario de Niggli sobre “Discriminación racial: comentario sobre el artículo 261bis del Código Penal y el párrafo c) del artículo 17 del Código Penal Militar”, publicado conjuntamente por la SMS, la FRA y la Comisión Federal contra el Racismo.²⁹⁸ Este suplemento contiene análisis, dictámenes periciales y documentación sobre la jurisprudencia de 1995 a 1998 acerca del artículo 261bis del Código Penal, así como una lista de 131 sentencias dictadas en la materia.

304. Además, la SMS y la FRA publican anualmente una cronología de los incidentes racistas ocurridos en Suiza (Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz), que se envía a

²⁹⁷ Para una visión estadística de los asuntos sobre discriminación comunicados a la Comisión Federal contra el Racismo, véase supra, Parte II, párrafo 225.

²⁹⁸ Rassendiskriminierung Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB. Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998, Zurich, 1999.

7.000 direcciones y a los medios de difusión. Esta lista cronológica se actualiza mensualmente y puede consultarse en el sitio de la FRA en la Internet.²⁹⁹ Sin pretender un alcance exhaustivo, la cronología relata detalladamente los casos de discriminación.³⁰⁰

	<i>Hechos³⁰¹</i>		<i>Casos</i>					
	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Manifestaciones racistas	5	5	6	10	16	8	25	3
Difusión de escritos o grabaciones racistas	1	3	5	11	20	16	9	4
Negación de la realidad del Holocausto	1	6	3	2	2	4	2	-
Desfiles, activismo y reuniones de extrema derecha	1	1	2	1	5	6	13	3
Amenazas y hostigamiento	1	5	13	13	6	3	6	5
Depredaciones, carteles y grafitos	23	4	9	10	7	10	7	12
Agresiones físicas	9	6	19	15	6	3	17	7
Incendios deliberados y disparos de armas de fuego	20	13	15	-	5	2	1	5
Discriminaciones	1	4	6	6	6	5	4	2
Rechazo de solicitudes de naturalización	-	-	-	4	1	7	25	17
Racismo de las autoridades	1	1	7	8	6	8	2	-
Hechos diversos	4	5	8	14	6	8	4	4
Total	67	53	93	102	86	80	115	62

306. A final de abril de 1998 la Policía Federal publicó una edición actualizada y aumentada de “Los ‘cabezas rapadas’ en Suiza”, que contiene también una lista de hechos de las mismas categorías.

307. El sitio de la Internet ya mencionado³⁰² contiene, además, una documentación complementaria elaborada a pedido de la SMS y la FRA, con una selección de decisiones cantonales relacionadas con el artículo 261bis del Código Penal. Esta documentación aborda diversos asuntos, clasificados según el elemento constitutivo, el objeto de la protección y el bien jurídicamente protegido (hasta el 30 de septiembre de 1998):

²⁹⁹ Cronología de los incidentes racistas en Suiza: <http://www.gra.ch>. Este sitio de la Internet propone también una visión de conjunto, actualizada, de las sentencias por infracción del artículo 261bis del Código Penal, con sus considerandos.

³⁰⁰ La SMS y la FRA ofrecen también un servicio telefónico de consultas gratuitas que asesora en materia de violación de las leyes contra el racismo. Ese servicio permite consultar a cinco abogados telefónicamente, una vez por semana.

³⁰¹ Cuando se acumulan varios hechos, se tiene en cuenta el más grave de ellos.

³⁰² Véase supra nota 299.

- a) Objeto de protección “etnia”: 1 procedimiento;
- b) Objeto de protección “religión”: 8 procedimientos;
- c) Falta de pruebas: 2 procedimientos;
- d) Bien jurídicamente protegido “dignidad humana”: 2 procedimientos;
- e) Falta del elemento constitutivo “publicidad” 4 procedimientos;
- f) Levantamiento de la inmunidad parlamentaria: 1 procedimiento;
- g) Artículo 261bis del Código Penal: 20 procedimientos;
- h) Párrafo 1 del artículo 261bis del Código Penal, incitación al odio: 6 procedimientos;
- i) Párrafo 1 del artículo 261bis en relación con la primera parte de su párrafo 4: 7 procedimientos;
- j) Párrafo 2 del artículo 261bis del Código Penal, propagación de ideologías: 1 procedimiento;
- k) Párrafo 2 del artículo 261bis del Código Penal, en relación con su párrafo 4: 1 procedimiento;
- l) Párrafo 3 del artículo 261bis del Código Penal, actos de propaganda: 5 procedimientos;
- m) Primera parte del párrafo 4 del artículo 261bis del Código Penal, denigración y discriminación: 12 procedimientos;
- n) Segunda parte del párrafo 4 del artículo 261bis del Código Penal, negación de la realidad del Holocausto: 15 procedimientos;
- o) Párrafo 5 del artículo 261bis del Código Penal, denegación de una prestación: 8 procedimientos;
- p) Artículos 58 y 261bis del Código Penal, confiscaciones: 5 procedimientos;
- q) Actos diversos: 6 procedimientos.

B. Información sobre la ayuda económica prestada a las víctimas de agresiones racistas

308. Varios miembros del Comité preguntaron a Suiza si las víctimas de agresiones racistas recibían o no una ayuda económica y, en su caso, en qué medida.

309. Actualmente, la práctica en la materia no permite todavía dar una respuesta definitiva al respecto. La cuestión de si las víctimas de infracciones previstas en el artículo 261bis del Código Penal reciben o no reparaciones ha sido tratada en formas muy diversas. Se está realizando un estudio encomendado por la Oficina Federal de Justicia. Habrá de referirse a las decisiones cantonales dictadas en virtud de la Ley de Ayuda a las Víctimas de Infracciones. Actualmente, en caso de violación del artículo 261bis del Código

Penal, el problema de quién está facultado para recurrir en calidad de víctima conforme a esa Ley o en calidad de persona lesionada en el sentido del derecho procesal cantonal no ha tenido todavía una respuesta inequívoca.³⁰³

310. En diversos procedimientos que dieron lugar al pago de indemnizaciones había otros hechos que concurrían con los previstos en el artículo 261bis del Código Penal. En algunos casos se otorgó a las partes lesionadas el pago de sus gastos. En ciertos casos las víctimas o los demandantes en procedimientos por aplicación del artículo 261bis del Código Penal tuvieron la posibilidad de reembolso de sus gastos y obtuvieron pagos por concepto de indemnización de daño moral (como en el caso de la sentencia del Tribunal de Distrito de Zurich de 26 de febrero de 1998 [97/07430], que por aplicación del párrafo 4 del artículo 261bis condenó a pagar una multa de 800 francos y una indemnización de 1.000 francos a la persona lesionada por concepto de daño moral a un acusado que, pública y claramente, había humillado a una persona o un grupo de personas en forma que lesionaba la dignidad humana [empleo del término “eliminación”]).³⁰⁴ A este respecto cabe destacar que las decisiones concretas dependen del código de procedimiento cantonal que se aplique y del margen de apreciación de cada tribunal cantonal. La aplicación de la Ley sobre la Ayuda a las Víctimas de Infracciones, desde luego, no puede excluirse necesariamente; pero la jurisprudencia tiene en cuenta que la lesión directa a la integridad física no es causada por el carácter racista que en sí misma tenga una agresión, sino por la propia agresión. Por esta razón, en la doctrina algunas opiniones reclaman mejoras procesales y sustanciales en la situación de la víctima.³⁰⁵

311. Durante los últimos años la justicia militar ha debido ocuparse de crímenes de guerra.³⁰⁶ Con ello, la aplicación de la Ley sobre la Ayuda a las Víctimas de Infracciones adquirió una nueva dimensión internacional.³⁰⁷ En efecto: toda persona lesionada por alguna de las infracciones previstas en los artículos 108 y siguientes del Código Penal Militar puede, en virtud de los artículos 163 y siguientes del Código de Procedimiento Penal Militar³⁰⁸, formular demanda civil ante el tribunal militar suizo que se ocupa del asunto, aunque el delito haya sido cometido en el extranjero y ni la víctima ni el autor de la infracción residan en Suiza ni tengan la nacionalidad suiza. En determinadas condiciones, la víctima también puede beneficiarse de los servicios de asesoramiento conforme al artículo 3 de la Ley citada.³⁰⁹ Fundamentalmente, la concesión de esa ayuda no depende de la nacionalidad ni del domicilio de la

³⁰³ A este respecto véanse, por ejemplo, las explicaciones en Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (comp.), Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, Zurich, 1999 [véase supra, nota 298], página 87 (Nº 78) sobre la sentencia del Tribunal Supremo del cantón de Zurich que confirmó la decisión de primera instancia en que no se había reconocido la calidad de persona lesionada ni de víctima a la comunidad religiosa israelita de Zurich.

³⁰⁴ Véase Ibíd., página 75 (Nº 73) y página 164 (Nº 91).

³⁰⁵ Véase Marcel Alexander Niggli, Christoph Mettler y Dorrit Schleiminger, “Zur Rechtsstellung des Geschädigten im Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung”, en Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, op.cit. (supra, nota 303), páginas 225 y siguientes, en especial las páginas 245 y siguientes.

³⁰⁶ En virtud de los artículos 180 y siguientes del Código Penal Militar, las infracciones cometidas contra el derecho de gentes en caso de conflicto armado corresponden al Código Penal Militar y, en virtud del párrafo 9 de su artículo 2 y su artículo 218, están comprendidas en la jurisdicción militar.

³⁰⁷ Véase, a este respecto, Stefan Wehrenberg, “Zur Geltendmachung von Zivilansprüchen durch Opfer von Kriegsverbrechen im Rahmen von Kriegsverbrecherprozessen der schweizerischen Militärjustiz”, en Jürg-Beat Ackermann (comp.), Strafrecht als Herausforderung, Zurich, 1999, páginas 497 a 520.

³⁰⁸ RS 322.1.

³⁰⁹ Sin embargo, sólo pueden obtener una indemnización o una reparación moral conforme al artículo 11 de la Ley sobre la Ayuda a las Víctimas de Infracciones las víctimas de delitos cometidos después del 1º de enero de 1993 domiciliadas o residentes permanentes en Suiza en el momento de los hechos y que no dispongan de prestaciones suficientes otorgadas por un Estado extranjero.

víctima, ni del lugar en que se cometió la infracción, ni del momento en que ocurrieron los hechos. Partiendo del sentido y la finalidad del artículo 3 de la Ley, sólo cuenta que la víctima se encuentre en Suiza, tenga necesidad de ayuda en Suiza y se dirija a un centro de asesoramiento suizo.³¹⁰ Por consiguiente, una víctima extranjera de una infracción cometida en el exterior puede beneficiarse de la ayuda de los servicios de asesoramiento si necesita tal ayuda durante su estadía en Suiza.³¹¹

C. Prohibición de las organizaciones y las actividades de propaganda racistas

312. Por último, corresponde responder, en este contexto, a la cuestión de la medida en que Suiza cumple sus obligaciones conforme al párrafo b) del artículo 4 de la Convención, de declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

313. Antes de la entrada en vigor de la norma penal del artículo 261bis del Código Penal³¹², el derecho civil (artículo 78 del Código Civil) ya permitía dar intervención al juez y demandar la disolución de una asociación que persiguiera una finalidad ilícita. Con la entrada en vigor del artículo 261bis del Código Penal, la incitación al odio racial y la propaganda racista quedaron mencionadas como actos punibles, por lo cual una asociación que persiga tales fines ya no puede invocar la garantía de la libertad de asociación (artículo 23 de la Constitución Federal). En abril de 2000, por primera vez, la (pretendida) fundación de un partido nacionalista por un joven de 24 años dio lugar a una denuncia penal por violación del artículo 261bis del Código Penal.³¹³

314. No obstante, en lo que respecta a la cuestión de la represión de la mera participación en tales organizaciones, debe señalarse que la importancia de la libertad de opinión y de asociación es tal en Suiza que el país debe mantener la reserva que formuló a ese respecto.³¹⁴

315. Además, corresponde recordar expresamente las disposiciones del artículo 260ter del Código Penal³¹⁵:

“Artículo 260ter. Organizaciones criminales

1. Será castigado con una pena de un máximo de cinco años de prisión:

³¹⁰ ATF, 122, II, 315, 318.

³¹¹ Véase la toma de posición de la Oficina de Justicia de 23 de junio de 1993 (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, 1994, N° 65, párrafo 3).

³¹² Véase supra, Parte II, párrafos 94 y siguientes.

³¹³ La Fundación contra el Racismo presentó una denuncia penal ante el Fiscal General del cantón de Berna contra la creación de ese nuevo partido, por violación del artículo 261bis del Código Penal.

³¹⁴ Véase el mensaje de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (FF, 1992, III, 265 y siguientes, párrafo 613), así como las explicaciones que figuran en el informe inicial de Suiza (párrafo 68).

³¹⁵ Hasta ahora, al no existir ninguna sentencia de aplicación del artículo 260ter del Código Penal, no resulta posible pronunciarse sobre la aplicación de esa norma y la jurisprudencia de los tribunales cantonales y del Tribunal Federal.

El que haya participado en una organización que mantenga secretas su estructura y su composición y su composición y que persiga la finalidad de cometer actos de violencia criminal o procurarse beneficios por medios criminales;

El que haya apoyado a tal organización en su actividad criminal.

2. El juez podrá atenuar libremente la pena (artículo 66) respecto del que se haya esforzado por impedir la realización de actividades criminales de la organización.

3. Será punible igualmente el que haya cometido la infracción en el extranjero si la organización ejerce o debe ejercer su actividad criminal, total o parcialmente, en Suiza. Será aplicable lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3.”

316. A este respecto debe recordarse igualmente la recomendación del Consejo de la Prensa, de evitar la publicación de cartas de lectores con contenido racista –sobre todo cuando se trate de campañas concertadas– así como la participación de Suiza en la lucha contra la propaganda racista en la Internet.

IX. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (párrafo 9 de las conclusiones)

317. En el párrafo 9 de sus conclusiones, el Comité recomendaba que en la reforma constitucional prevista se reflejaran de manera más completa las disposiciones de la Convención. La reforma debería incluir un claro repudio de la discriminación racial.

318. Como ya se ha expuesto y explicado en varias oportunidades (véase supra, párrafos 75 y siguientes), la nueva Constitución Federal entró en vigor el 1º de enero de 2000 y, con ella, las diversas prohibiciones de la discriminación propias del artículo 8. Con el párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución Federal, el concepto de discriminación ha entrado en el texto de la Constitución Federal. En lo que respecta a la redacción de este artículo, la nueva Constitución se apoya firmemente en diversos textos de derecho internacional. En sus orientaciones generales, en efecto, esta norma constitucional se inspira en las garantías de las libertades fundamentales en el plano internacional, en particular del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 14) y el segundo Pacto (párrafo 1 del artículo 1, párrafo 1 del artículo 24 y artículo 26), así como numerosos textos constitucionales que rigen en el plano cantonal.³¹⁶

319. Esa prohibición de la discriminación, consagrada como elemento nuevo en la Constitución, puede considerarse un salto cualitativo en relación con la “simple” igualdad ante la ley del artículo 4 de la Constitución anterior. No se limita a fortalecer los criterios de examen y reducir el margen de apreciación en todos los casos para los cuales las consecuencias jurídicas derivan directa o indirectamente de las características personales protegidas contra la discriminación; permite, además, vincular en ese mismo contexto la garantía de la dignidad humana con la igualdad ante la ley.

³¹⁶ Müller, Grundrechte in der Schweiz, página 417.

X. CAMPAÑAS INFORMATIVAS Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN CON CARÁCTER DE MEDIDAS PREVENTIVAS (párrafo 10 de las conclusiones)

320. En el párrafo 10 de sus conclusiones, el Comité recomienda otras medidas preventivas, como las campañas informativas y de capacitación destinadas a fortalecer la aplicación de la Convención.

321. Debe recordarse ante todo que Suiza participa activamente en la aplicación de las resoluciones adoptadas en Viena por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa y, por lo tanto, principalmente en la elaboración de un plan de acción del Consejo de Europa contra el racismo y la intolerancia. Suiza se ha adherido a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial con ánimo de luchar contra el racismo y el antisemitismo. Con la creación de la Comisión Federal contra el Racismo en 1995, el Consejo Federal intensificó sus actividades en esta esfera y, más concretamente, en materia de prevención. Las explicaciones dadas en los párrafos 218 y siguientes ofrecen informaciones más detalladas sobre las actividades de la Comisión. Además, se cumplen igualmente otras actividades en el plano federal. El informe sobre el extremismo político en el ejército durante los últimos años ofrece un ejemplo de ello. Ese informe llega a la conclusión de que las orientaciones extremistas en el ejército corresponden aproximadamente a las que se manifiestan de igual modo en la población civil en su conjunto, y que los casos que se han señalado sólo constituyen excepciones. Afirma, sin embargo, la conclusión de la firme necesidad de sanciones claras y la obligación de que el ejército no tolere en ningún caso los movimientos extremistas en su seno. En este sentido, preocupa particularmente al Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes el examen y la realización de otras medidas preventivas en colaboración con los servicios competentes.

XI. LUCHA CONTRA LAS TENDENCIAS DE SEGREGACIÓN RACIAL Y LAS TENSIONES A QUE PUEDEN DAR LUGAR (párrafo 12 de las conclusiones)

322. En el párrafo 12 de sus conclusiones, el Comité alienta a Suiza a vigilar los estados de tensión que puedan dar lugar a la segregación racial y a esforzarse por erradicar las consecuencias negativas que puedan tener.

323. La respuesta del Consejo Federal de 31 de mayo de 1999 a la interpelación de la Consejera Nacional Bühlmann (98.3656) sobre la creación de clases separadas para los alumnos suizos y extranjeros puede servir de ilustración a este respecto. En efecto, al tomar posición, el Consejo Federal condena claramente las tendencias a la segregación racial y el apartheid, como resulta del pasaje que sigue:

“5. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción toda las prácticas de esta naturaleza (artículo 3). La expresión ‘discriminación racial’ se refiere a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (párrafo 1 del artículo 1). El hecho de crear clases separadas para los alumnos suizos y los alumnos extranjeros puede quedar comprendido, por lo tanto, en el concepto de discriminación racial. El párrafo 2 del artículo 1 estipula, desde luego, que la Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la Convención entre ciudadanos y no ciudadanos. Sin embargo, la doctrina y la práctica concuerdan en interpretar que, contrariamente al texto de esa disposición que puede prestarse a confusión, la Convención se aplica igualmente a los ciudadanos extranjeros. Una interpretación literal sería

claramente contradictoria con los objetivos de la Convención (véase el mensaje del Consejo Federal de 2 de marzo de 1992, FF 1992 III 265). El Consejo Federal considera que la segregación de los alumnos es inconciliable con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.”

XII. APOYO A LAS INSTITUCIONES Y CONTRIBUCIONES EN FAVOR DE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO (párrafo 14 de las conclusiones)

324. En el párrafo 14 de sus conclusiones, el Comité alienta a Suiza a contribuir al Fondo Fiduciario para el Programa de Acción para el Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. Además, expresa la esperanza de que se asignen a la Comisión Federal contra el Racismo los recursos que le permitan desempeñar efectivamente su función y de que también reciban el apoyo necesario otras organizaciones e instituciones que se ocupan de las relaciones raciales.

325. Con respecto al apoyo financiero a la Comisión Federal contra el Racismo, corresponde observar que esta última, como otras comisiones consultivas extraparlamentarias, dispone de un presupuesto anual de 150.000 francos suizos. Después de los primeros años de su funcionamiento, en octubre de 1999, la Secretaría General del Departamento Federal del Interior propuso al Parlamento aumentar el presupuesto de funcionamiento de la Comisión en 50.000 francos para el año 2001. En octubre de 1998 el Consejo Nacional había rechazado, por 86 votos contra 58, una proposición minoritaria en que se pedía una consignación para proyectos de 350.000 francos. El presupuesto de la Comisión Federal contra el Racismo se destina a pagar las dietas, los honorarios del presidente, así como los proyectos de la Comisión que se encuentran en ejecución. En múltiples casos la Comisión trabaja en asociación, y los gastos de los proyectos comunes se comparten. Hasta ahora los gastos de traducción de los informes plurilingües de la Comisión, así como los gastos de impresión de sus publicaciones, fueron sufragados por el Departamento Federal del Interior. A pedido de la Cancillería Federal, las publicaciones de la Comisión se distribuyen por lo general gratuitamente.

326. En 1997 el Departamento Federal del Interior dio apoyo económico a la campaña de sensibilización de la Comisión Federal contra el Racismo (“Der schöne Schein”) con una suma de 70.000 francos suizos (incluidos los gastos del estudio de evaluación). En 1998, el Departamento otorgó a la Comisión una suma de 15.000 francos para un estudio referente al procedimiento de naturalización. El Departamento se ha esforzado permanentemente para encontrar fuentes de financiación de proyectos destinados a la lucha de prevención del racismo. Así, el proyecto “Medienpaket Rassismus”, de 1998/1999, se financió a razón de 100.000 francos derivados de la acuñación de monedas conmemorativas y de 100.000 francos del Pro-Juventute-Markenfonds. Otros proyectos más modestos recibieron ciertas cantidades aportadas por el fondo Pro Patria. En 1999, el Departamento contribuyó con 45.000 francos a la edición especial de “L’Éducateur” (“Schweizerische Lehrerzeitung” y “Scuola Ticinese”), consagrada al papel de Suiza durante la segunda guerra mundial y que contenía, en particular, un resumen del informe de la Comisión Federal contra el Racismo sobre “el antisemitismo en Suiza”, junto con indicaciones pedagógicas destinadas a los docentes.

327. Actualmente no existe ningún crédito federal destinado permanentemente a las cuestiones vinculadas con el racismo, ni a la financiación permanente de organizaciones no gubernamentales especializadas. No obstante, durante los últimos años la Confederación ha apoyado un número considerable de actividades diversas. Los pocos ejemplos que se citarán a continuación han sido escogidos arbitrariamente y no son exhaustivos:

- a) En 1991, la Comisión de Seguridad Social y Salud Pública presentó a las cámaras federales una iniciativa parlamentaria en que se proponía crear la fundación “Asegurar el futuro de la población itinerante suiza”, expuesta en la sección VII, *supra* (párrafos 292 y siguientes). La Confederación dotó a la Fundación de un capital de un millón de francos, así como –para los cinco primeros años– un subsidio de funcionamiento de 750.000 francos. La Fundación quedó creada el 1º de mayo de 1997 y se designó un Consejo de Fundación de once miembros³¹⁷;
- b) En diciembre de 1996, Suiza aprobó la modificación del artículo 8 de la Convención, que tenía por objeto modificar la modalidad de financiación del Comité para aumentar su eficacia;
- c) El 19 de febrero de 1997, el Consejo Federal otorgó para los años 1997 a 1999 un crédito de alrededor de 1,8 millones de francos suizos por año destinado a “actividades voluntarias en favor del respeto de los derechos humanos y el derecho internacional”, que permitirá financiar actividades como la elaboración de un manual destinado a los instructores de policía. Para los años 2000 a 2003 podrán subvencionarse otras actividades en favor de los derechos humanos y el derecho internacional como parte de este crédito global;
- d) Además, Suiza está comprometida a apoyar el Programa del Decenio de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, en particular mediante su apoyo a la reunión internacional de expertos en los recursos para las víctimas de actos de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia, que tuvo lugar del 16 al 18 de febrero de 2000 como preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas de Intolerancia Conexas (2001). Al suministrar una suma de 50.000 francos, Suiza participó con más de la mitad de su importe en el presupuesto de esa reunión;
- e) A partir de 2001, en virtud de la futura Ordenanza sobre la Integración, que se está elaborando, la Confederación apoyará la integración de los extranjeros con una suma fijada en 5 millones de francos suizos.

XIII. DECLARACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN (párrafo 15 de las conclusiones)

328. En el párrafo 15 de sus conclusiones, el Comité toma nota de que Suiza no ha hecho todavía la declaración prevista en el artículo 14, referente al procedimiento de comunicaciones individuales. Ciertos miembros del Comité piden a Suiza, por lo tanto, que contemple la posibilidad de formular esa declaración.

329. Actualmente, además del procedimiento de comunicación individual (artículo 14 de la Convención), la administración examina también la cuestión de la firma o la ratificación de otros instrumentos internacionales que establecen procedimientos de recurso individual en el marco de ciertos tratados de las Naciones Unidas. Un grupo de trabajo interdepartamental constituido por representantes de los Departamentos Federales del Interior, Asuntos Exteriores y Justicia y Policía quedó encargado de coordinar la continuación de los trabajos referentes a los siguientes instrumentos:

- a) El procedimiento individual de recurso en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;

³¹⁷ Informe anual de 1998 de la Fundación “Asegurar el futuro de la población itinerante suiza”, pág. 2.

- b) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer³¹⁸;
- c) El primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³¹⁹

³¹⁸ El 6 de octubre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979. Como parte de una política activa en materia de derechos humanos e igualdad, Suiza participó en las cuatro reuniones del grupo de trabajo encargado de la elaboración del Protocolo Facultativo y apoyó los principios elaborados.

³¹⁹ Actualmente Suiza reconoce el procedimiento de recurso individual del Convenio Europeo de Derechos Humanos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como el procedimiento de comunicación individual del Comité contra la Tortura. El reconocimiento del procedimiento de recursos individuales en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y del primer Protocolo Facultativo del segundo Pacto se han mencionado ya en el Informe sobre la política exterior de Suiza en el decenio de 1990 (noviembre de 1993) y el Programa de la legislatura 1995-1999 (FF, 1996, II, 293 y siguientes). Se prevén progresos rápidos en esta materia (véase el Informe sobre el programa de la legislatura 1999-2003, de 1º de marzo de 2000, anexo 2).

Lista de abreviaturas

AE	Archivos Europeos
AF	Resolución Federal
APS	<u>Année politique suisse / Schweizerische Politik</u> , publicación anual (desde 1965) del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Berna [citado con indicación del año y la página])
ASDI	<u>Annuaire suisse de droit international</u> (Anuario Suizo de Derecho Internacional)
ATF	<u>Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel</u> (Sentencias del Tribunal Federal de Suiza, recopilación oficial)
AUE	Acta Única Europea (DO CE L 169/1 [1987])
DO + CN / CE	Boletín Oficial de la Asamblea Federal, Consejo Nacional [o Consejo de los Estados] (hasta 1962: boletín taquigráfico del Consejo Nacional o el Consejo de los Estados)
CN	Consejo Nacional
EuGRZ	<u>Europäische Grundrechte-Zeitschrift</u> (desde 1974)
FF	<u>Feuille fedérale</u>
LF	Ley Federal
NJW	<u>Neue Juristische Wochenschrift</u> (Nuevo Semanario Jurídico) (volumen, [año], página)
NZZ	<u>Neue Zürcher Zeitung</u>
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PJA / AJP	<u>Pratique juridique actuelle / Aktuelle Juristische Praxis</u> (“Jurisprudencia actual”)
primer Pacto	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966 (RS 0.103.1)
RDS	<u>Revue de droit suisse</u> (Revista de Derecho Suizo) (desde 1852); nueva serie desde 1882 (volumen de la nueva serie, [año], parte del volumen, página)
RJB	<u>Revue de la Société des juristes bernois</u> (“Revista de la Sociedad de Juristas de Berna”)
RO	<u>Recueil officiel des lois fédérales</u> (“Recopilación oficial de leyes federales”) (citado según el año, volumen y página)
RS	<u>Recueil systématique du droit federal</u> (“Compilación sistemática del derecho federal”)
segundo Pacto	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 (RS 0.103.2)
SJZ	<u>Schweizerische Juristen-Zeitung</u> (“Periódico de los Juristas de Suiza”) (desde 1904)
UE	Unión Europea

Lista de anexos*

1. Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999 (RS 101).
2. Informe del Consejo Federal sobre la política de Suiza en favor de los derechos humanos, de 16 de febrero de 2000 (dictamen sobre la postulación del Consejero Bäumlin [CN 97.3621] “Informe sobre la coherencia”).
3. Oficina Federal de Estadística (comp.), La population étrangère en Suisse, 1998 (“La población extranjera en Suiza, 1998”), Neuchâtel, 1999.
4. Lista de publicaciones de la Dirección de Desarrollo y Cooperación (DDC).
5. Comisión Federal contra el Racismo (comp.), TANGRAM, 1/96 (“L’article sur la discrimination raciale”); 3/97 (“Tsiganes”); y 7/99 (“Les musulmans en Suisse”).
6. Resumen de sentencias cantonales pertinentes.

Todos los demás textos legales y documentos citados o mencionados en el presente informe pueden obtenerse de la División de Asuntos Internacionales de la Oficina Federal de Justicia, 3003 Berna.

* Los anexos pueden consultarse en el Centro de Derechos Humanos.